COURS

DE

DROIT NATUREL.

IMPRIMERIE DE LACHEVARDIÈRE FILS,
RUE DU COLOMBIER, N° 30, A PARIS.

COURS
DE
DROIT NATUREL,
PUBLIC, POLITIQUE
ET
CONSTITUTIONNEL;

PAR M. ALB. FRITOT,
AVOCAT A LA COUR ROYALE DE PARIS,
auteur de la
SCIENCE DU PUBLICISTE, etc.

TOME II.

PARIS,
AILLAUD, LIBRAIRE,
QUAI VOLTAIRE, N° 11.
1827.



DROIT

CONSTITUTIONNEL,

OU

ÉLÉMENTS D'ORGANISATION.

« Non è prætoris edicto, sed penitùs
« ex intimâ philosophiâ hauriendam juris
« disciplinam. »

Cic., *De legibus*, lib. II.

D. Quelles sont les vérités qui doivent servir de base aux principes généraux du droit organique ou constitutionnel?

R. Ces vérités sont 1° que la société ne peut pas plus exister sans gouverne-

ment, que les hommes ne peuvent vivre sans société, *ubi non est gubernator, populus corruet;* 2° que le gouvernement est le corps ou l'autorité qui dicte les lois, qui exécute ou administre et qui juge conformément à ces lois; 3° que le meilleur gouvernement possible est celui dans lequel les trois puissances ou branches d'organisation correspondantes à ces trois fins distinctes seront constituées et exercées d'après les principes qui leur sont propres, et de manière à remplir le but particulier auquel chacune d'elles doit atteindre, et qui, par conséquent, avec le moins de complication possible dans son organisation, réunira à la force, à la promptitude d'exécution, la garantie la plus grande de l'observation de tous les prin-

cipes du droit philosophique ou moral (du droit public, du droit politique et du droit des gens). (E., p. 113 et s.; S., t. IV, p. 1 et s. (*)

D. Quelles sont donc les limites et attributions particulières de ces trois puissances constitutives et distinctes, la puissance législative, la puissance exécutive ou administrative et la puissance judiciaire?

R. La loi, considérée par rapport à la société, étant l'expression de la volonté primitive qui détermine l'action de la société et qui doit régler la conduite de tous ses membres, dans quel-

(*) La lettre E désigne l'*Esprit du Droit*, et la lettre S, la *Science du Publiciste*.

que cas et sur quelque matière que ce soit, il est facile de concevoir ce que c'est que la puissance législative; et il est impossible de se méprendre de bonne foi sur la nature et les limites des attributions de cette puissance.

Toute manifestation d'une volonté première, non encore connue, et qui ne suppose pas une résolution antécédente dont elle soit la juste conséquence et l'exécution, est du domaine de la puissance législative et ne peut légitimement émaner que d'elle. Ainsi, les résolutions relatives à la fixation des impôts, des charges et dépenses publiques, à la création ou modification des lois civiles et pénales, à l'agrandissement, à la réduction ou même à la division du territoire national, à la force

et au mode de recrutement des armées, à l'adoption ou à la rupture des traités d'alliance, de paix et de commerce, à la prohibition des droits d'aubaine et autres de même nature, à la naturalisation, aux déclarations de guerre offensive, etc., toutes ces résolutions concernant la société, soit à l'intérieur, soit à l'extérieur et relativement aux nations étrangères, rentrent également dans les attributions de la puissance législative, puisque n'étant pas un résultat d'une volonté déjà régulièrement manifestée de cette puissance, et n'ayant pas pour objet l'exécution d'une loi antérieure, elles ne peuvent être considérées que comme des lois nouvelles.

Tout ce qui n'est, au contraire, que l'exacte conséquence et l'exécution

d'une volonté déjà existante et régulièrement promulguée de la puissance législative, est du domaine de la puissance exécutive. Ainsi, lorsqu'un impôt a été reconnu nécessaire, qu'il a été fixé, que le mode de sa répartition et de sa perception a été déterminé, par la puissance législative, la surveillance et les soins administratifs, les ordonnances et les règlements d'exécution qu'exigent les diverses opérations de cette répartition et de cette perception, dépendent exclusivement de la puissance exécutive; lorsqu'une disposition de droit civil ou de droit pénal a été adoptée par la puissance législative, les mesures nécessaires pour son exécution appartiennent à la puissance exécutive; lorsqu'une guerre offensive a été décidée, toujours

par la puissance législative, la notification de cette guerre aux nations étrangères, les précautions à prendre pour sa conduite, les ordres à donner pour la direction, le mouvement et l'action des armées, tout ce qui concerne l'exécution, ne peut régulièrement et utilement s'effectuer que par l'intermédiaire de la puissance exécutive. La discussion préliminaire d'un traité d'alliance, de paix, de commerce, peut avoir lieu par l'intermédiaire de la puissance exécutive, mais ce traité ne doit être adopté définitivement et d'une manière strictement obligatoire que par le concours et avec le consentement exprès de la puissance législative.

Lorsqu'il s'agit de l'application d'une loi civile ou pénale, intérieure, en ma-

tière litigieuse, du jugement de quelque contestation particulière, de quelque crime ou délit privé, l'intervention de la puissance exécutive n'est nécessaire que pour veiller à l'intérêt de l'ordre public, à celui des mineurs, des interdits ou autres individus auxquels la société doit une protection spéciale, pour poursuivre le crime ou le délit, et pour assurer ensuite l'exécution des décisions rendues par la puissance judiciaire; et s'il s'agit d'un crime présumé commis contre le gouvernement, dans l'acception vulgairement attachée à ce mot, c'est-à-dire contre le chef de l'état et ses ministres, il serait contraire à la raison et à la justice que le gouvernement fût tout à la fois accusateur, partie et juge. (E., p. 117; S., t. IV, p. 60.)

GOUVERNEMENTS
DIVERS.

D. Que faut-il entendre par gouvernements *simples* et par gouvernements *mixtes?*

R. On doit entendre par gouvernements *simples*, *absolus* ou *despotiques*, tous ceux où les attributions des trois puissances constitutives se trouvent cumulées et confondues dans la main soit d'un seul homme, soit d'un corps plus ou moins nombreux, soit même de la société tout entière; et par gouverne-

ments *mixtes*, *composés* ou *modérés*, tous ceux au contraire où, par une sorte de mélange de deux ou de plusieurs des gouvernements *simples*, ces mêmes puissances sont plus ou moins distinctes et régulièrement séparées. (E., p. 122; S., t. IV, p. 112.)

D. Quelles sont les diverses formes de gouvernements *simples?*

R. Les gouvernements *simples* peuvent être classés sous les cinq dénominations suivantes; savoir, le gouvernement *démocratique*, l'*aristocratique*, l'*oligarchique*, le *despotique*, et le *théocratique*.

Si l'on supposait que tous les membres, sans exception, dont une société politique se compose, fussent admis à

délibérer sur toutes les affaires indistinctement, concernant les rapports quelconques, intérieurs et extérieurs, du droit public, du droit politique, du droit des gens; si chacun de ces membres donnait son avis sur toutes les décisions quelles qu'elles fussent; si nulle de ces résolutions n'était prise ni exécutée que par la réunion et le concours des volontés et de l'action de tous; si les décisions judiciaires étaient rendues de la même manière; en un mot, si le peuple entier exerçait par lui-même la puissance législative, la puissance exécutive et la puissance judiciaire, c'est-à-dire l'autorité souveraine, illimitée ou absolue, ce serait alors le gouvernement *démocratique*, et ce que bien des gens entendent encore

très mal à propos par gouvernement *républicain*.

Si, au contraire, un grand nombre des membres de la société (tels, par exemple, que ceux qui exercent une certaine profession ou ceux qui possèdent certains honneurs, certaine fortune), parvenus à s'unir de volonté et d'action, de manière à former dans l'état un corps séparé et distinct, exerçaient cette autorité entière et absolue, et confondaient aussi les trois puissances dans leurs mains, le gouvernement serait *aristocratique* (ou *polygarchique*).

Si le nombre de ceux entre les mains de qui est placée cette autorité souveraine se trouve encore restreint, s'il est réduit à quelques uns seulement des

membres de la société, le gouvernement devient *oligarchique ;* et l'on a désigné spécialement sous le nom de *diarchie* le gouvernement dont les membres étaient au nombre de deux.

Si le gouvernement est tel que les puissances y soient toujours cumulées, que l'autorité y soit entière, absolue, souveraine, et que cette autorité souveraine soit placée dans la main d'un seul homme, c'est ce qu'il faut entendre par gouvernement *despotique* (d'un seul), ou *autocratique.*

Enfin, si les puissances sont toujours cumulées, et que l'autorité absolue qui résulte de leur réunion soit entre les mains des prêtres ou ministres d'une religion quelconque, les gouvernements

qui en résultent sont *théocratiques*. (E., p. 122; S., t. IV, p. 112.)

D. Quels sont les inconvénients inhérents au caractère générique et commun de simplicité ou de despotisme de ces divers gouvernements?

R. Ces gouvernements *simples* pourraient exister peut-être sans qu'il en résultât de très graves inconvénients dans une société dont la population serait peu nombreuse et le territoire peu étendu. Alors, si, par exemple, le gouvernement était démocratique, tous les membres de la société pourraient se réunir pour délibérer et agir en commun. Les intérêts et objets d'administration seraient d'ailleurs peu compliqués, et le bien général serait toujours, d'une manière apparente pour

tous, le plus grand intérêt de chacun. Si le gouvernement était aristocratique, oligarchique, despotique ou théocratique, l'intérêt des hommes qui gouverneraient se confondrait encore avec l'intérêt général de la société. Cet intérêt serait toujours évident et sensible: les hommes entre les mains de qui reposerait la souveraineté pourraient le reconnaître par eux-mêmes; du moins la vérité les toucherait d'assez près pour qu'on ne pût pas facilement le leur déguiser. C'est ici et dans ce sens qu'il est naturel de faire une fort juste application de ce que dit Montesquieu: « La vertu dans une république est une chose très simple; c'est l'amour de la république (ou de la patrie); c'est un sentiment, et non une suite de connaissances; le dernier

homme de l'état peut avoir ce sentiment comme le premier. »

Mais il n'en peut plus être ainsi lorsqu'un peuple est devenu nombreux et que les limites du territoire qu'il occupe ont été agrandies. Les inconvénients de tous les gouvernements *simples* sont alors très grands et se compliquent sous une foule de rapports. Si, par exemple, le gouvernement était démocratique, tous les membres de la société, lesquels, dans cette espèce de gouvernement, doivent y participer, ne pourraient cependant plus se réunir, délibérer et agir en commun; les intérêts et les détails d'administration seraient d'ailleurs plus compliqués, et le bien général ne serait plus aussi clair ni aussi sensible pour tous. Si le gouvernement

était aristocratique, oligarchique, despotique, ou théocratique, l'intérêt particulier des hommes entre les mains de qui se trouve la souveraineté ne se lierait plus aussi intimement avec l'intérêt de la société; cet intérêt ne serait plus aussi facile à reconnaître. Il serait aisé d'environner le gouvernement d'erreurs et de mensonges.

Les gouvernements démocratique et aristocratique *simples*, et quelques uns des gouvernements théocratiques *simples*, ne peuvent donc pas subsister longtemps. Ils sont naturellement et par la force des choses changés, modifiés; et la juste appréciation du double intérêt des hommes dans la société, l'un commun, l'autre personnel (lequel l'emporte malheureusement trop souvent sur

le premier), recommande de ne pas admettre les gouvernements oligarchique et despotique, et les gouvernements théocratiques *simples* résidants entre les mains de quelques uns ou d'un seul. (E., p. 125; S., t. IV, p. 157.)

D. Quels sont les inconvénients spécialement inhérents à la nature particulière de chacun des gouvernements *simples*.

R. 1° Le gouvernement démocratique est celui qui peut le moins facilement et le moins long-temps subsister dans son entière simplicité; il dégénère en anarchie s'il n'est bientôt modifié. Il y aurait par-dessus tout absurdité à vouloir le rétablir chez un peuple où, par la force des choses, il aura cessé

d'exister. C'est ce que les publicistes s'accordent à reconnaître. Montesquieu, employant le mot de république dans le sens de démocratie, s'exprime ainsi : « Il est de la nature d'une république qu'elle n'ait qu'un petit territoire ; sans cela elle ne peut guère subsister. » Et Jean-Jacques dit : « A prendre le terme dans la rigueur de l'acception, il n'a jamais existé de véritable démocratie, et il n'en existera jamais. Il est contre l'ordre naturel que le grand nombre gouverne, et que le petit soit gouverné. On ne peut imaginer que le peuple reste incessamment assemblé pour vaquer aux affaires publiques, et l'on voit clairement qu'il ne peut établir pour cela des commissaires sans que la forme d'administration ne change. »

2° Le gouvernement polygarchique ou aristocratique donne naissance aux prérogatives et aux priviléges subversifs des principes du droit public, de l'égalité sociale, et de plus à la transmission de ces priviléges par voie d'hérédité. Cette transmission des prérogatives, des priviléges, des titres, par voie d'hérédité, est tellement inhérente à la nature du gouvernement aristocratique, que l'on entend habituellement par cette dénomination un gouvernement où ces priviléges et la puissance sont héréditaires, ce qui devrait s'appeler une *eugénocratie*, tandis que l'*aristocratie* devrait indiquer un gouvernement où l'autorité résiderait entre les mains des plus braves, des plus forts, en général des hommes qui excellent. Et cette même infraction des prin-

cipes du droit public est funeste pour les hommes qui gouvernent comme pour ceux qui sont gouvernés. Elle est, ainsi que l'expérience le prouve, une source féconde de haines et de révolutions. Ces inconvénients graves du gouvernement polygarchique ou aristocratique ont encore été reconnus par les publicistes et par Montesquieu, entre autres, lequel dit : « Le gouvernement aristocratique a par lui-même une certaine force que la démocratie n'a pas. Les nobles (ou les hommes qui gouvernent) y forment un corps qui, par sa prérogative et pour son intérêt particulier, réprime le peuple; il suffit qu'il y ait des lois pour qu'à cet égard elles soient exécutées. Mais autant il est aisé à ce corps de réprimer les autres, autant il est difficile

qu'il se réprime lui-même. Telle est la nature de cette institution, qu'il semble qu'elle mette les mêmes gens sous la puissance des lois, et qu'elle les en retire. » Et, ailleurs, en parlant de la corruption du principe de l'aristocratie, « l'extrême corruption est lorsque les nobles deviennent héréditaires; ils ne peuvent plus guère avoir de modération. »

3° Le gouvernement oligarchique (et même le diarchique) renferme aussi en lui-même un germe de trouble et de division. Il ne serait pas, il est vrai, aussi défavorable au principe de l'égalité sociale que l'est le gouvernement aristocratique. Les chefs y sont du moins en plus petit nombre; mais chacun d'eux veut avoir ses créatures et ses partisans;

et l'ambition, la jalousie y donnent naissance à une foule de désordres et d'injustices. Le nuage des révolutions ne tarde pas à se former, les persécutions deviennent nombreuses et cruelles; les conspirations, souvent conçues dans le sein du gouvernement, se multiplient et se succèdent. Tels sont les résultats que l'étude de l'histoire nous fait apercevoir dans tous les temps et chez tous les peuples comme conséquences inévitables de cette forme de gouvernement.

4° Le gouvernement despotique (d'un seul) ou autocratique n'offre pas des dangers moins grands, tant pour le despote qui l'exerce, que pour la société tout entière. Car, en supposant que ce despote ne fût jamais trompé par la foule de courtisans et de flatteurs qu'il

ne peut empêcher de se multiplier autour de sa personne, et par les visirs ou ministres auxquels il est obligé de déléguer sa puissance; en supposant encore qu'un bon prince ne puisse jamais s'égarer par sa propre faute, n'est-il donc pas possible qu'à ce prince succède un tyran? Ne le deviendra-t-il pas bientôt lui-même? Sa toute-puissance est propre à exciter l'ambition d'un ministre en faveur, d'un général après le triomphe, de tout sujet maltraité ou rebelle; il ne faut que frapper le despote pour occuper sa place; les soupçons et la crainte s'emparent de son âme, et ces soupçons, les mesures tyranniques qu'ils entraînent, contribuent à rendre les conjurations plus fréquentes et plus dangereuses. « Le pouvoir va croissant, et la

sûreté diminuant jusqu'au despote, sur la tête duquel est l'excès du pouvoir et du danger (*).»

5° Les dangers des gouvernements théocratiques sont plus grands encore que ceux des autres gouvernements *simples*, parceque les pouvoirs confondus dans les mêmes mains, y reçoivent un nouveau degré d'extension par l'union de la puissance spirituelle et de la puissance temporelle. Ces gouvernements sont incompatibles avec tout principe de modération et de tolérance en matière de religion. Ils ne peuvent subsister que parmi des peuples crédules, ignorants et superstitieux, et ils sont conséquemment ennemis de la civilisa-

(*) *Esprit des lois.*

tion, de la propagation des lumières, du perfectionnement des sciences et des arts, et du triomphe de la raison. (E., p. 127; S., t. IV, p. 155.)

D. Quels sont les gouvernements *simples* qui peuvent être modifiés par l'admission du système représentatif? Cette admission du système représentatif dans ceux des gouvernements *simples* qui, de leur nature, n'en sont pas exclusifs, en écartent-ils tous les inconvénients?

R. Le système de la représentation peut être admis dans les gouvernements démocratique, polygarchique ou aristocratique, dans le gouvernement théocratique, lorsqu'il réside, ainsi que le polygarchique, dans les mains d'un grand nombre.

Ce système ne peut exister dans le gouvernement oligarchique et dans le gouvernement d'un seul, non plus que dans le gouvernement théocratique, lorsqu'il se trouve, comme ces deux autres gouvernements, limité à un seul ou à un petit nombre d'hommes. Dans ces dernières espèces de gouvernements les chefs sont à la vérité obligés d'avoir des ministres, vicaires ou visirs, pour faire exécuter leurs ordres et agir en leur nom, mais ils ne se dessaisissent pas de leur pouvoir; ils peuvent toujours révoquer leurs ministres, qui ne sont que des auxiliaires subordonnés, des délégués et non des représentants.

Dans les autres gouvernements où la représentation peut être introduite, les représentants ne sont pas de simples

officiers, agents ou commissaires, restant en tout soumis à la volonté de leurs constituants ; en droit comme en fait, en instituant ces représentants, les citoyens se dessaisissent de la souveraineté ; ils se soumettent à l'autorité des mandataires entre les mains de qui ils la résignent, s'engagent à regarder les résultats des délibérations de ces mandataires comme des lois émanées d'une volonté propre aux constituants, et cette soumission subsiste autant de temps du moins que le mandat doit durer. L'adoption de ce système peut prévenir l'anarchie, éloigner la division de l'état, le morcellement du territoire; mais il donne lieu aussi à de graves inconvénients, qui découlent de l'abandon ainsi fait du pouvoir absolu entre les mains

de quelques hommes. Ceux-ci prétendront se perpétuer dans l'exercice de ce même pouvoir; ils entreprendront de détruire la représentation et de convertir le gouvernement en une véritable oligarchie, ou en une aristocratie despotique héréditaire, ce qui ne s'effectuera pas sans résistance, sans de funestes catastrophes, comme le prouvent, entre autres exemples, la conduite des conseils des dix et des trente à Athènes, et celle des décemvirs à Rome. (E., p. 140; S., t. IV, p. 391.)

D. Quels sont les gouvernements *simples* dans lesquels la souveraineté ne peut être transmise que par voie d'élection, et ceux où elle peut l'être et par hérédité et par élection? Quels sont

les inconvénients de cette transmission de la souveraineté, soit par hérédité, soit par élection, dans ces gouvernements simples?

R. Dans les gouvernements démocratique, aristocratique et théocratique, où la représentation est admise, les représentants ne doivent pas être héréditaires, et l'autorité souveraine n'est transmissible que par voie d'élection. C'est uniquement par l'exercice du droit d'élire que le peuple entier, ou les classes qui exerçaient primitivement l'autorité, retiennent encore d'une manière indirecte quelque chose de la souveraineté.

Dans le gouvernement absolu ou despotique d'un seul, dans le gouvernement oligarchique, dans les gouver-

nements théocratiques où le système de la représentation ne peut exister, la souveraineté se transmettra par élection, ou par hérédité, sans que le caractère originaire et distinctif du gouvernement en soit précisément altéré. Mais de ce que l'un et l'autre de ces deux modes de transmissibilité peuvent être adoptés dans ces gouvernements, il ne faut pas en conclure qu'ils y soient sans inconvénients.

Dans le gouvernement d'un seul, par exemple, si le souverain appelé au trône par l'ordre de successibilité est un prince soupçonneux, injuste, sanguinaire, son oppression ne rencontrant dans l'institution aucun modérateur, il écrasera le peuple, il le foulera aux pieds, ou il excitera un soulèvement et

des crises également funestes pour la société et pour lui. Ce souverain est-il dépourvu de caractère, lâche, indolent, efféminé, c'est alors qu'un ambitieux, que les personnages les plus puissants de l'état entreprendront de le détrôner. Heureux s'ils se bornent à le tenir renfermé dans son palais, dans une forteresse, ou dans un cloître, comme le furent, à Rome, Valentinien par Argobaste, et, en France, les rois de la première et de la seconde race par les maires du palais.

Dans ces gouvernements, la transmission de la souveraineté par élection est aussi une cause infaillible d'agitations et de troubles. C'est ce dont l'histoire d'Égypte, après le règne de Séthos, celles des empereurs romains,

des empereurs d'Allemagne, des rois de Pologne et de Danemarck, des doges de Venise, etc., ne permettent pas de douter. D'ailleurs, on ne dit point que les Tibère, les Néron, les Caligula, aient été méchants avant qu'ils parvinssent au pouvoir suprême.

Il faut le répéter sans cesse, l'humanité n'est faite ni pour la perfectibilité absolue, ni pour l'absolue puissance. (E., p. 143; S., t. IV, p. 421.)

D. Est-il quelques unes des formes de gouvernements *simples* qui excluent le système fédératif? Ce système peut-il obvier à tous les vices inhérents à la nature de ces gouvernements?

R. Tous les peuples, quelle que soit la forme de leurs gouvernements,

peuvent entrer dans le système d'une constitution fédérative. Mais, ainsi que le remarque M. le comte Destutt de Tracy, dans son *Commentaire sur l'Esprit des lois*, malgré leurs heureuses propriétés, l'on ne doit regarder les fédérations, surtout chez les anciens (et par conséquent entre les gouvernements *simples*), que comme des essais, des tentatives d'hommes qui n'avaient pas encore imaginé le vrai système représentatif, et qui cherchaient à se procurer à la fois la liberté, la tranquillité et la puissance, avantage que ce système représentatif seul peut réunir. Un état gagne en force en se joignant à plusieurs autres; mais il gagne encore davantage en ne faisant qu'un avec eux, et il perd en se sub-

divisant en plusieurs parties, quelque étroitement qu'elles demeurent unies. La fédération produit toujours plus de force, à la vérité, que la séparation absolue, mais moins que l'union intime et la fusion complète.

La fédération des gouvernements absolus ou despotiques d'un seul, tel que l'ancien système féodal, était peut-être la plus défectueuse et la moins solide de toutes les fédérations de gouvernements *simples*, celle qui donnait le plus fréquemment lieu aux révoltes et à la guerre civile. (E., p. 146; S., t. IV, p. 447.)

D. L'existence de *pouvoirs intermédiaires, subordonnés et dépendants*, suffit-elle pour constituer un gouver

nement *mixte* et *modéré?* Des corps *politiques judiciaires*, pareillement subordonnés et dépendants, peuvent-ils servir de contre-poids contre la puissance législative, la puissance exécutive, et même la puissance judiciaire, réunies dans la main du prince ?

R. Lorsqu'il n'existait pas encore d'autre moyen connu pour modérer le pouvoir, et empêcher qu'il ne se précipitât vers sa ruine, les hommes sages et affligés des vices inhérents aux gouvernements *simples*, et de tous les maux qu'ils attirent sur l'humanité, durent s'attacher à des idées quelconques de contre-poids, d'équilibre, de fixité, à des éléments au moins apparents de gouvernements *modérés*.

Aujourd'hui, d'une part, on ne peut

vouloir établir, avec Montesquieu, la définition de l'un de ces gouvernements (du gouvernement monarchique), ni fonder sa constitution, sur l'existence de ces *pouvoirs intermédiaires, subordonnés et dépendants*, sur l'existence de *canaux moyens par où coule la puissance.* Le raisonnement, autant que l'expérience, prouve que cette distinction entre le despotisme et la monarchie est illusoire. Il faut une hiérarchie de pouvoirs dans les gouvernements despotiques et dans les gouvernements oligarchiques, comme dans une monarchie. Les chefs de ces gouvernements ne peuvent pas exécuter par eux-mêmes tout ce qu'ils ordonnent; ils ne peuvent même pas tout ordonner. Ils ont donc besoin de ministres, d'a-

gents intermédiaires, subordonnés et dépendants (*). Mais, parceque ces pouvoirs ou ces agents intermédiaires sont de leur nature subordonnés et dépendants, soit dans les monarchies, soit dans les gouvernements oligarchiques et despotiques, il n'en résulte, ni dans les uns ni dans les autres, une garantie suffisante, et l'on n'y trouve pas le caractère distinctif de la nature du gouvernement monarchique et modéré.

D'autre part, il ne serait pas moins chimérique de vouloir opposer, pour tout contre-poids, de prétendus *corps politiques judiciaires*, à la puissance souveraine et absolue résidant dans la

(*) Voyez ci-devant page 31.

main du prince. Il n'y a point là de véritable balance. D'ailleurs, les autorités de l'ordre judiciaire ne peuvent s'immiscer sans confusion et sans danger dans l'exercice des puissances législative et exécutive. Les lois peuvent sans inconvénient et avec grand avantage être discutées et approfondies avant d'avoir été sanctionnées par le sceau de l'autorité royale; mais une opposition tardive et partielle, dont l'effet serait d'entraver leur exécution après qu'elles ont été promulguées par celui à qui seul appartient ce droit dans tout état monarchique bien constitué, serait en elle-même une chose fort mauvaise, et qui ne doit être tolérée que dans le cas où il n'existe pas d'autre barrière. Une telle opposition ne peut

manquer d'affaiblir le respect et l'obéissance dus à la majesté du trône, quoique les corps dont elle émanerait songeassent bien plus à conserver et à étendre leurs priviléges qu'à défendre les droits du peuple et les principes, et qu'en conséquence ils ne fussent pas beaucoup plus propres que le conseil du prince à rassurer la société et à fixer sa confiance. (E., p. 147; S., t. IV, p. 471.)

D. Deux ou plusieurs corps politiques distincts, mais concourant ensemble à l'exercice des puissances non distinctes, constituent-ils ce qu'il faut entendre par gouvernement *mixte* ou *modéré?*

R. L'exercice de la souveraineté fût-il confié à plusieurs classes de citoyens

ou à plusieurs corps politiques distincts, de telle sorte que le concours des volontés coïncidentes de ces divers corps fût considéré comme nécessaire pour délibérer, pour exécuter et pour juger, le gouvernement conserverait cependant le caractère essentiellement distinctif du despotisme, la cumulation des puissances. Ainsi, un corps de noblesse héréditaire ou autre, des corps judiciaires ou parlements, acquerraient-ils une indépendance telle qu'ils parvinssent à balancer l'autorité d'un roi; si leur existence n'a pas pour résultat la séparation des puissances, le gouvernement, malgré cette sorte de balance imparfaite qui en résulterait, retiendrait le caractère essentiel du despotisme. Un prince et un sénat, un

directoire et une assemblée démocratique, se réuniraient-ils pour donner des lois et pour les faire exécuter et pour prononcer des décisions judiciaires; le gouvernement, quoique admettant le concours de deux ou de plusieurs volontés distinctes et indépendantes l'une de l'autre, serait encore un gouvernement *simple* ou *despotique*.

Les avantages résultant de cette sorte de complication dans l'organisation sociale seraient peu réels et peu durables. Les inconvénients seraient de plus d'un genre. D'une part, violence et tyrannie, en cas de concordance et d'unanimité. D'autre part, et beaucoup plus souvent sans doute, difficulté d'accord et d'harmonie, difficulté plus grande d'un juste et solide équilibre : tantôt

embarras, paralysie complète dans l'administration; tantôt domination et esclavage.

La séparation des puissances constitue seule la nature des gouvernements *mixtes*, et la connaissance de ce principe suppose déjà un pas de fait vers la perfection de l'organisation sociale. Un autre degré à franchir, c'est l'exacte répartition des attributions de ces puissances; et, pour y parvenir, il importe qu'elles soient exercées, quoique dans un seul gouvernement, suivant la forme et d'après la nature du gouvernement qui, dans sa simplicité, conviendrait le mieux à chacune d'elles. (E., p. 149; S., t. IV, p. 502.)

D. Quelle est donc la forme du gou-

vernement *simple* la plus propre de sa nature à l'exercice particulier de chacune des puissances constitutives ?

R. Dans l'intérêt du gouvernement même, toutes les résolutions émanant de la puissance législative doivent être conformes, autant qu'il se peut, à l'intérêt général ; et l'intérêt général d'une société, en beaucoup de circonstances, par exemple en matière de contributions, de taxes, d'impôts, se forme de l'intérêt particulier du plus grand nombre des citoyens dont l'union constitue cette société. Donc, de tous les gouvernements *simples*, le gouvernement aristocratique (ou polygarchique), et surtout le démocratique, sont de leur nature les plus favorables, sous ce rapport essentiel, à l'exercice de la

puissance législative, comme étant les deux gouvernements auxquels participent un plus grand nombre des membres de la société. Il faut appliquer en ce sens ce que dit Jean-Jacques : « Plus le magistrat est nombreux, plus la volonté de corps se rapproche de la volonté générale. » — « Ce qui est l'intérêt de la majorité des individus étant rassemblé dans un vœu commun, dit aussi Arrington, forme l'intérêt public. »

Le gouvernement oligarchique et surtout le gouvernement d'un seul sont les gouvernements qui, de leur nature, conviennent davantage à l'exercice de la puissance exécutive. Car lorsque chacun a pu faire connaître son intérêt personnel, et que l'intérêt général s'est

ainsi manifesté, il faut que les résolutions prises conformément à cet intérêt soient exécutées d'une manière régulière, et sans hésitation; et pour cela la puissance d'exécution doit être concentrée, parceque la promptitude, la force, l'uniformité, sont le résultat de l'unité: « *Virtus unita fortior.* » C'est en ce sens et par ces motifs que Montesquieu signale l'avantage du gouvernement monarchique (*d'un seul*), sur le gouvernement républicain (suivant lui, *démocratique* ou *aristocratique*). « Le gouvernement monarchique, dit-il, a un grand avantage sur le républicain: les affaires y sont menées par un seul; il y a de la promptitude dans l'exécution. » Jean-Jacques reconnaît aussi que le plus actif des gouvernements est

celui d'un seul. « Tous les ressorts de la machine, dit-il, sont dans la même main ; tout marche au même but ; il n'y a pas de mouvements opposés qui s'entre-détruisent. » Il est clair encore que les hommes dont l'intérêt particulier et du moment se trouve froissé par les lois que l'intérêt général a dû dicter, sont d'autant moins disposés à se soumettre à l'exécution de ces lois, que la puissance exécutive, plus divisée, est moins imposante à leurs yeux ; ils la redoutent et la respectent d'autant moins qu'elle est alors moins prompte et moins active. Aussi Fergusson remarque-t-il de même que « les gouvernements populaires sont, de tous les gouvernements, les plus exposés à manquer de vigueur dans l'exécution des mesures publi-

ques. » (E., p. 151 ; S., t. IV, p. 512.)

D. Que faut-il entendre par gouvernements *monarchiques ?*

R. Toutes les fois que les puissances constitutives sont distinctement réparties, et que le gouvernement d'un seul se trouve combiné soit avec un élément de théocratie ou d'aristocratie, soit avec la démocratie, les gouvernements *mixtes* qui en résultent peuvent prendre la dénomination de gouvernements *monarchiques*, parcequ'ils ont pour base la nature du gouvernement d'un seul, modéré par cette combinaison avec une autre forme de gouvernement. Ainsi, la *monarchie* ne peut être confondue avec le *despotisme*, où les trois puis-

sances, législative, exécutive et judiciaire, se trouvent réunies, et où il n'existe par conséquent aucun principe réel de contre-poids et de modération. Aussi Montesquieu dit-il : «Les anciens, qui ne connaissaient pas la distinction des trois pouvoirs dans le gouvernement d'un seul, ne pouvaient se faire une idée juste de la monarchie.» (E., p. 153; S., t. V, p. 7.)

D. Par quels raisonnements concluants peut-on démontrer l'excellence de la monarchie *constitutionnelle*, c'est-à-dire du gouvernement mixte qui participe exclusivement du gouvernement d'un seul et de la démocratie?

R. Cette vérité est établie par les remarques suivantes: 1° D'une part, le

mécanisme le plus simple est toujours le plus fort et le plus durable; plus une chose est compliquée, et moins elle est susceptible d'une marche régulière, moins il est facile d'y établir l'ordre et l'uniformité. D'autre part, une des qualités distinctives du meilleur des gouvernements est de donner la plus grande garantie possible d'une exacte et constante observation des principes du droit public, du droit politique et du droit des gens; et une autre de ses qualités est la force et la promptitude d'exécution. Or c'est essentiellement dans l'exercice de la puissance législative que réside la garantie des principes : car, la puissance exécutive ne devant agir que d'après les volontés manifestées par cette première puissance, tout dépend réellement, à

cet égard, de la sagesse des résolutions prises et des lois dictées par celle-ci. Il est donc également vrai de dire que le plus parfait des gouvernements mixtes est celui qui, avec le moins de complication, sera le plus propre tout à la fois à l'exercice de la puissance législative et à l'exercice de la puissance exécutive.

2° C'est par la conviction, c'est en éclairant les hommes sur les vrais principes de la morale, sur la nature de leurs droits et de leurs devoirs, que les ministres de la religion peuvent être utiles à l'humanité et à la société; mais ils deviendront toujours dangereux sitôt qu'ils parviendront à s'emparer d'une portion quelconque de l'autorité temporelle. Si donc il ne peut résulter nul

avantage réel de la combinaion des gouvernements théocratiques avec les autres gouvernements *simples*, dans la formation des gouvernements *mixtes ;* si de leur admission résultent au contraire les plus graves inconvénients, il faut commencer par les en écarter, et par là diminuer déjà la complication. Montesquieu, à la vérité, pensait qu'un élément de théocratie dans la composition des gouvernements peut avoir quelque avantage en certains cas; mais c'est seulement, ainsi qu'il l'exprime de la manière la moins équivoque, lorsque le pouvoir temporel n'a pas d'autre balance dans les institutions : « Autant, dit-il, que le pouvoir du clergé est dangereux dans une république (ou gouvernement *mixte*, insti-

tué pour le bien de la chose publique), autant il est convenable dans les monarchies, *surtout dans celles qui vont au despotisme.* »

3° Le gouvernement despotique et le gouvernement oligarchique ayant tous deux les mêmes inconvénients, provenant du défaut de garantie dans l'exercice de la puissance législative, et les mêmes avantages, relatifs à la force et à la promptitude d'exécution, il en résulte que l'un ne peut suppléer aux inconvénients de l'autre, et que le mélange de ces deux gouvernements, augmentant sans nécessité la complication, doit être plus nuisible qu'utile.

Le gouvernement démocratique et le gouvernement polygarchique (ou aristocratique), ayant l'un et l'autre les

mêmes avantages relatifs à l'exercice de la puissance législative, et les mêmes inconvénients relativement à l'exécution, qui y est moins forte et moins prompte, il en résulte aussi que l'un ne peut suppléer aux inconvénients de l'autre, et que leur réunion dans un même gouvernement est sans aucune utilité. D'ailleurs, l'aristocratie étant, de sa nature, contraire au principe d'une juste et sage égalité, tandis que la démocratie lui est favorable, et ne souffre pas un esprit et des éléments qui lui soient préjudiciables, ces deux gouvernements, d'après leur caractère particulier, se trouvent évidemment en opposition directe; et, de leur réunion dans un seul gouvernement, il existera toujours un germe actif de

rivalité, de haine et de révolution.

4° Le gouvernement d'un seul et le gouvernement oligarchique ayant tous deux les avantages de l'exécution, ils peuvent être réunis l'un ou l'autre, avec plus ou moins d'utilité, soit avec la démocratie, soit avec la polygarchie (ou aristocratie), qui toutes deux ont les avantages relatifs à l'exercice de la puissance législative.

5° Mais le gouvernement oligarchique n'ayant pas au même degré que le gouvernement d'un seul l'avantage de l'unité, de la force d'exécution; et le gouvernement polygarchique ou aristocratique n'ayant pas non plus au même degré que le gouvernement démocratique les avantages d'une solide garantie dans l'exercice de la puissance

législative, il s'ensuit que, dans la composition de tous les gouvernements *mixtes*, le gouvernement d'un seul est de beaucoup préférable au gouvernement oligarchique, et le gouvernement démocratique de beaucoup préférable au gouvernement aristocratique ou polygarchique.

D'où il faut conclure que le gouvernement *mixte* participant exclusivement du gouvernement d'un seul et de la démocratie, est, de sa nature et sauf le complément de son organisation, le plus parfait des gouvernements.

Ce gouvernement, qui, sous plusieurs rapports, peut être assimilé au gouvernement du bon père de famille, tandis que le despote doit être comparé au mauvais père; ce gouvernement, qui,

sous ce point de vue, peut encore être considéré comme le plus conforme à la nature, réunira un jour deux choses qui furent long-temps désunies et parurent inconciliables, la liberté de tous, toutes les libertés, avec le gouvernement d'un seul : « *Et miscebit, olim dissociabiles, principatum, et omnium libertatem et libertates omnes.* » (E., p. 155; S., t. v, p. 260.)

D. Quels sont les obstacles qui se sont opposés jusqu'ici et qui s'opposent encore à l'entier et complet établissement de la monarchie constitutionnelle sur ses uniques et véritables bases ?

R. Ces obstacles sont nombreux et de plus d'un genre ; ils peuvent difficilement être énumérés : mais ils provien-

nent pour la plupart des passions, de l'intérêt personnel et mal compris des hommes, dont l'influence pourrait le plus contribuer à l'établissement de ce gouvernement (passions qui leur font repousser les lumières et méconnaître leur intérêt véritable); ces obstacles proviennent par-dessus tout de la faiblesse de l'entendement humain, qui n'a pu embrasser d'un seul coup d'œil l'enchaînement et la corrélation des premiers principes, de leurs conséquences exactes et des détails de l'organisation. « Le gouvernement despotique, dit Montesquieu, est uniforme partout; et, comme il ne faut que des passions pour l'établir, tout le monde est bon pour cela. Pour former un gouvernement modéré, il faut combiner les puis-

sances, les régler, les tempérer, les faire agir, donner pour ainsi dire un lest à l'une pour la mettre en état de résister à l'autre : c'est un chef-d'œuvre de législation que le hasard fait rarement, et que rarement on laisse faire à la prudence. »

Quelques uns de ces obstacles proviennent de causes matérielles et physiques; le sol et le climat ont une influence sur la civilisation, sur les mœurs, sur le caractère et l'intelligence des peuples; ils en ont aussi sur la nature et la forme de leurs gouvernements.

Mais lorsque le temps et la persévérance des hommes éclairés et amis de l'humanité auront enfin surmonté les obstacles qui subsistent encore dans les climats mêmes les plus favorisés, com-

me ils y ont déjà triomphé d'obstacles plus grands et plus nombreux peut-être, le gouvernement exercera à son tour une influence incalculable sur le sol, sur les climats, sur les progrès de la civilisation en général et sur le bien-être du genre humain. (E., p. 160; S., t. v, p. 323.)

MONARCHIE
CONSTITUTIONNELLE.

D. Quelles sont les vérités qui découlent de ce qui précède et qui doivent à leur tour devenir les bases fondamentales de l'organisation de la monarchie constitutionnelle ?

R. Ces vérités fondamentales sont renfermées dans les propositions suivantes:

PROPOSITION GÉNÉRALE.

Répartir la puissance législative, la puissance exécutive et la puissance judiciaire, de sorte que les hommes à qui chacune de ces puissances sera confiée ne puissent, par la suite, s'emparer des deux autres, et par là changer la nature du gouvernement.

Première proposition subsidiaire.

Diviser la puissance législative en trois branches, et, suivant l'ancienne maxime de la monarchie (*lex fit voluntate regis, consensu populi*), faire concourir le monarque et le peuple ou ses représentants à l'exercice de

toutes les attributions de cette puissance.

Deuxième proposition subsidiaire.

Rassembler toutes les attributions de la puissance exécutive entre les mains du monarque et de ses ministres, et assurer par là l'unité, la force, la promptitude d'exécution.

Troisième proposition subsidiaire.

Enfin instituer la puissance judiciaire, de sorte que toutes ses branches et ses attributions tendent et se réunissent vers un centre commun, propre à conserver l'uniformité de la jurisprudence; de sorte que cette jurisprudence, dans son

esprit, soit une, subordonnée et conforme à la législation, et, dans son application, libre et indépendante. (E., p. 165; S., t. v, p. 459.)

POUVOIR LÉGISLATIF.

D. De quelle manière devrait-on faire l'application du principe de la division de la puissance législative en trois branches, dans une société de peu d'étendue et peu nombreuse où il ne serait pas nécessaire d'admettre le système de la représentation ?

R. Pour répondre à cette question, il convient d'entrer dans le développement qui suit :

1° Chaque citoyen exerçant une profession indépendante doit participer à l'exercice de la puissance législative, c'est-à-dire que toutes les fois qu'il

s'agit de prendre, dans l'intérêt du corps social, une résolution qui n'est pas la conséquence d'une première résolution déjà régulièrement manifestée de cette puissance (sur quelque matière que ce soit, de droit public, de droit politique ou de droit des gens), la société s'assemblera; que chaque membre sera reçu à faire connaître son vœu personnel sur l'objet de la délibération; et qu'ainsi la volonté générale, l'intérêt public véritable, seront appréciés par la connaissance de la volonté librement énoncée du plus grand nombre des intéressés.

2° Pour que ces assemblées du peuple ne soient pas discordantes et tumultueuses, pour que leurs délibérations soient sages et utiles, il sera déjà né-

cessaire d'adopter une classification, mais une classification prise dans la nature et non pas fondée sur des distinctions chimériques; une classification qui soit telle d'ailleurs qu'elle puisse correspondre et s'accorder avec la division de la puissance législative en trois branches, dont l'une réside nécessairement dans la personne du prince. Or cette classification ne peut avoir pour base que la distinction naturelle de la propriété et de l'industrie, laquelle motive en effet la division du peuple en deux classes principales, l'une des propriétaires territoriaux ou fonciers, et l'autre des hommes vivant d'une honorable industrie. Cette classification n'a rien d'idéal, d'injuste, de funeste, comme celles qui ne sont établies que

sur de vains préjugés. Dans toute société où l'agriculture et l'industrie ont commencé à prendre un certain développement, la distinction de l'agriculture et de l'industrie, la division de la société en deux classes, l'une agricole et foncière, l'autre spécialement industrieuse et commerçante, existent de fait et par la force des choses. Chacune de ces classes a des intérêts distincts et qui lui sont particuliers, mais qui tendent tous au bien-être, à la prospérité générale de l'état et de la société. Les vues, l'aptitude et les connaissances acquises, les études pratiques et journalières des membres de l'une et de l'autre de ces deux classes, sont diverses et dirigées sur des points différents. Plusieurs auteurs croient

pouvoir assurer qu'il n'existe pas de classe de la société dont les intérêts soient autant d'accord avec ceux de l'état que la classe des propriétaires fonciers. D'autres sont plus enclins à accorder cet avantage aux classes industrieuses, manufacturières et commerçantes. On n'a point à prononcer ici entre ces deux opinions; ce qui importe, c'est que la différence des connaissances, des vues et des intérêts particuliers de ces deux classes soit constante. Cette classification est la seule dont les résultats puissent être conformes aux principes de l'ordre; elle est si naturelle, qu'elle peut avec raison être considérée comme une des lois émanées de la volonté du législateur suprême, et que les législations humai-

nes ne peuvent anéantir, lors même qu'elles n'en tirent pas les justes conséquences et qu'elles ne savent pas en faire les applications convenables et les plus importantes aux principes et aux règles de l'organisation sociale. En effet, la rejeter pour en créer une autre, ce n'est pas la détruire; elle subsiste et subsistera toujours : mais c'est en contrarier les bons effets et agir au grand détriment de la chose publique; c'est produire la confusion et le chaos, méconnaître les lois du premier des législateurs, les institutions solides et durables qu'il prescrit d'établir, pour essayer de les remplacer par les institutions frivoles et passagères de l'homme et de la vanité.

Indépendamment de ces deux classes

principales, il existe, dans toute société, une troisième classe; cette classe comprend tous les hommes qui n'ont pas une fortune, un état, libres et indépendants, dont la propriété ou la profession sont telles que leurs vrais intérêts, subordonnés à ceux des deux premières classes, ne se lient aux résolutions législatives que par l'intermédiaire de celles-ci, et d'une manière secondaire. Dans cette troisième classe sont placés les fermiers, les artisans, les hommes à gages ou en état de domesticité, en général tous ceux dont le sort et le bien-être sont une suite nécessaire de la situation plus ou moins prospère des hommes qui les mettent en œuvre, et de qui ils dépendent. Il faut aussi y placer

tous les agents du pouvoir exécutif, les employés et commis des diverses administrations, parcequ'ils n'ont de même qu'un intérêt médiat et secondaire aux résolutions législatives, et que d'ailleurs ils ne sont pas censés avoir non plus une volonté parfaitetement indépendante et libre.

Un des inconvénients les plus graves de plusieurs classifications jusqu'ici admises, c'était l'injuste exclusion par suite de laquelle nul ne pouvait sortir du rang où le sort l'avait placé. Cette exclusion contrarie les sentiments les plus nobles du cœur humain, elle choque le principe philosophique et moral d'une sage égalité; elle enorgueillit ou avilit l'homme à ses propres yeux; elle rend les uns arrogants et

présomptueux, et détruit l'estime de soi-même, l'émulation et le véritable patriotisme dans la classe inférieure et la plus nombreuse de la société. « Les lois qui ordonnent que chacun reste dans sa profession, et la fasse passer à ses enfants, dit Montesquieu, ne sont et ne peuvent être utiles que dans les états despotiques, où personne ne peut et ne doit avoir d'émulation. » La classification dont il est ici question n'exclut personne, dans la réalité, de la participation que tout citoyen doit raisonnablement avoir à l'administration de la chose publique, à l'exercice de la puissance législative. Elle inspire à tout homme probe et laborieux placé d'abord dans la troisième classe l'espérance d'être admis dans les deux premières

aussitôt que sa position sociale et l'état de sa fortune le mettront dans le cas de prendre un intérêt direct aux divers actes de la législation. Elle encourage l'homme au travail et excite en lui l'émulation. Elle n'a rien qui soit contraire au principe de l'égalité sociale, et elle ne peut avoir les dangers inhérents à toutes les institutions tendantes à élever entre les hommes des barrières que les uns doivent naturellement chercher à détruire, tandis que les autres consument tous leurs efforts pour les défendre, tendantes à créer des distinctions qui excitent les haines et seront toujours un germe fécond de révolutions.

3° La société étant ainsi divisée, la classe de la *propriété* et la classe de l'*industrie* formeront deux assemblées

distinctes, et chacune d'elles délibèrera et donnera son avis séparément sur la proposition de toutes les lois. En 1776, Francklin, président de la convention de la Pensylvanie, après avoir d'abord préféré et défendu le projet d'un gouvernement composé d'une seule assemblée, changea d'opinion, et, plus éclairé sur cette question importante, il employa tous ses efforts à persuader à ses compatriotes de suivre son exemple.

4° La raison, l'intérêt de la société, exigent qu'à la garantie provenant de ce double vote, de ce concours des volontés des deux classes qui participent à l'exercice de la puissance législative, on ajoute celle qui résulte de la sanction du prince; cette sanction est

indispensable sous plus d'un rapport. D'abord, le prince fait partie de la société; il doit être considéré comme le père de famille, comme le premier citoyen de l'état. Il est en quelque sorte au corps de la société ce que la tête ou le cerveau est au corps humain; et, si les deux premières classes de la société doivent, dans l'intérêt commun, être admises à lui transmettre distinctement leurs opinions, l'expression des divers besoins qu'elles éprouvent, il faut aussi qu'il puisse librement les apprécier, et prendre part aux résolutions que ces divers besoins nécessitent et déterminent; il est même beaucoup de circonstances dans lesquelles le prince peut mieux juger les besoins du corps entier que chacun des au-

tres principaux membres de ce corps.

Ce qui fait encore qu'il ne suffit pas du concours de la volonté de deux des branches de la puissance législative pour donner aux résultats de leurs délibérations le caractère et la force d'une loi, lorsque ces résultats ne sont pas en outre sanctionnés par le prince, c'est que si cette sanction n'était pas requise, d'une part, on ne pourrait pas compter sur une exacte et fidèle exécution, et, d'autre part, le prince ne serait plus que l'agent passif des volontés d'un autre pouvoir, de deux assemblées, de qui il dépendrait toujours de méconnaître son autorité, d'arracher de ses mains la puissance exécutive, laquelle ne peut cependant être placée utilement ailleurs; de le dépouiller tout-à-coup

ou par degrés des attributions de cette seconde puissance, pour s'en emparer elle-même ; de les confondre ainsi avec les attributions de la puissance législative déjà exercée exclusivement par elles, et de changer totalement de cette manière la forme du gouvernement, qui, dans ce cas, aurait le véritable caractère d'une aristocratie ou d'une démocratie *simples*.

La participation du prince à l'exercice de la puissance législative ne doit pas être restreinte au droit d'approuver et de sanctionner, mais doit s'étendre à celui de proposer. La faculté d'initiative sera réciproque, dans une monarchie bien constituée, entre chacune des trois branches de la puissance législative; car il serait déraisonnable et nuisible

de ne pas accueillir les propositions utiles, de quelque part qu'elles vinssent, et il importe peu d'où elles émanent, pourvu que toujours leur conversion en loi soit strictement subordonnée à l'acceptation unanime des trois branches, des deux assemblées et du prince. Que si, au contraire, par un renversement total des choses et des idées naturelles, l'on prétendait restreindre le droit de proposition à une initiative royale exclusive, on verrait naître alors les difficultés insolubles de la théorie des amendements, au sujet de laquelle on a dit plaisamment, et toutefois avec justesse et vérité : « L'expérience et la raison ne prouvent que trop combien l'initiative indirecte est décourageante et puérilement illusoire par le vice des

ricochets ; il est trop étonnant d'avoir établi qu'un membre de l'une des chambres peut proposer à sa chambre de proposer à l'autre chambre de proposer au roi de proposer à l'une des chambres, pour être proposé une seconde fois à l'autre chambre, un projet de loi, pour être présenté, par cette chambre, à la sanction du roi. »

Si la distinction et séparation des trois puissances constitutives est le premier élément de l'organisation d'une véritable monarchie constitutionnelle, le principe de la division et de la balance des trois branches de la puissance législative, ou plutôt le concours du chef de l'état et de deux assemblées délibérantes, celle de la *propriété* et celle de

l'*industrie*, pour l'exercice de cette puissance, en est le second. (E., p. 170; S., t. v, p. 518.)

CHAMBRES NATIONALES.

D. Si la population et le territoire d'une société politique se sont accrus de telle sorte que l'admission du système représentatif soit nécessaire, de quelle manière se fera l'application du principe de la division du pouvoir législatif en trois branches? Et quels sont les autres points essentiels relatifs à l'organisation des chambres représentatives nationales?

R. Si la population et le territoire se sont accrus de manière à ce que tous les citoyens composant les deux classes principales qui doivent coopérer avec le prince à l'exercice de la puissance

législative, ne puissent plus se rassembler pour délibérer sur la formation des lois, ces deux classes principales feront par leurs députés ou représentants ce qu'elles ne peuvent faire elles-mêmes, et ces représentants formeront deux corps ou chambres distinctes désignées sous les noms de chambre *de la propriété* et de chambre de l'*industrie*, et qui, ainsi que cela eût eu lieu si la réunion de chacune des deux classes en totalité eût été praticable, s'assembleront et délibèreront séparément.

Aujourd'hui, l'on peut dire, on a pensé du moins, qu'en France et en Angleterre la chambre des pairs ou celle des lords, et la chambre des députés ou celle des communes, représentent,

quoique implicitement et d'une manière imparfaite encore, l'une la propriété, et l'autre l'industrie.

Les autres points essentiels relatifs à l'organisation des chambres représentatives sont : Le nombre des députés ou représentants dans ces chambres, et le rapport que ce nombre doit avoir spécialement avec la population, avec l'étendue et la division territoriales ; les principes relatifs à l'éligibilité des représentants, ou conditions de l'éligibilité ; les incompatibilités, l'exercice, la durée des fonctions représentatives ; l'inviolabilité, l'indépendance et la publicité des chambres nationales.

Bien loin de porter atteinte à la liberté sociale, les principes relatifs à ces différents points d'organisation

doivent être au nombre des moyens les plus infaillibles de la préserver de toute violation ; ils en préviendront les inconvénients et en feront ressortir les avantages. (E., p. 184; S., t. VI, p. 89.)

D. Que faut-il reconnaître en principe relativement à la fixation du nombre des représentants dans les chambres nationales?

R. Il faut reconnaître à ce sujet qu'une bonne représentation tient bien moins au grand nombre de ses représentants qu'à leur sagesse, à leurs lumières, et par-dessus tout à leur parfaite indépendance. Les assemblées représentatives appelées à prendre une part essentielle à l'exercice de la puis-

sance législative, à méditer, à approfondir les questions les plus ardues et les plus compliquées, ont besoin de réflexion, de calme, d'impartialité, et de modération. Il faudrait qu'elles fussent complètement garanties contre le tumulte et le trouble, contre l'esprit de désordre et de parti; que chacun de leurs membres pût y développer et discuter librement son opinion; que la manifestation des votes et le résultat des délibérations pussent y être constatés facilement et sans scandale; et il n'en sera pas ainsi du moment où ces assemblées seront trop nombreuses. Dès lors, au contraire, leur agitation devient semblable à celle d'une assemblée populaire, l'esprit qui les anime se rapproche de l'esprit de violence et de pas-

sion ; elles ne peuvent plus guère être considérées comme des assemblées de législateurs et de sages.

L'acte social peut fixer le nombre des membres des chambres nationales de un à trois, pour l'une et l'autre chambres, par chaque division départementale, et s'en remettre à la loi du soin d'opérer cette division départementale pour laquelle il importera de prendre en considération la différence des productions de l'agriculture, de l'industrie, et du commerce, aussi bien que l'étendue superficielle, et l'importance de la population (E., p. 186; S., t. VI, p. 33.)

D. Par qui les députés ou représentants doivent-ils être nommés ?

R. Il est dans l'ordre que les man-

dataires soient nommés par ceux qu'ils doivent représenter. Ainsi la classe de la propriété nommera ses représentants, et la classe de l'industrie nommera les siens.

Quant au chef de la puissance exécutive, le droit de nommer les membres des chambres nationales, même celui de participer, en quelque manière que ce soit, à leur nomination, ne lui appartient pas, non plus qu'à ses ministres; et admettre une doctrine contraire, c'est ébranler l'édifice jusque dans ses bases, méconnaître le principe fondamental de la distinction des trois puissances et celui de la séparation du pouvoir législatif en trois branches. Il en résulte un vice capital d'organisation qui paralyse l'expression du

vœu national, qui rend illusoire l'admission du système représentatif, ou qui en détruit du moins les plus heureux résultats. (E., p. 191; S., t. vi, p. 59).

D. Quels sont les principes ou conditions de l'éligibilité?

R. 1° Pour bien apprécier les besoins d'autrui, il faut éprouver les mêmes besoins, ou au moins être en position d'en ressentir de pareils, il est essentiel surtout de n'avoir pas des intérêts opposés à défendre. C'est donc dans le sein de chacune des deux classes qui doivent être représentées que les représentants seront choisis, puisque les intérêts de l'une et de l'autre de ces deux classes peuvent différer et même se trouver en opposition.

Le même motif de décision doit recevoir une autre application tout aussi naturelle. Lorsque le territoire est divisé en plusieurs provinces ou départements dont les richesses, les productions, le genre d'industrie et de commerce ont une source différente, et dont les intérêts et les besoins, en bien des circonstances, sont opposés, il ne faut pas que les représentants de l'un de ces départements soient choisis parmi les habitants d'un autre département. « On connaît mieux, dit Montesquieu, les besoins de sa ville que ceux des autres villes, et l'on juge mieux de la capacité de ses voisins que de celle de ses autres compatriotes : il ne faut donc pas que les membres du corps législatif soient tirés en général du corps de la nation;

mais il convient que dans chaque lieu principal les habitants choisissent un représentant. »

2° Il résulte aussi de la fortune une garantie réelle qui appelle spécialement l'élection. Et quant aux difficultés qui peuvent se présenter, dans l'application du principe, relativement à la nature et à l'importance de cette sorte de garantie, elles disparaissent si la classification fondée sur la distinction de la propriété et de l'industrie est admise; car il est alors naturel que la société demande pour garantie au représentant de la classe des propriétaires-fonciers une propriété territoriale ou immobilière, et au représentant de la classe manufacturière, commerçante ou industrieuse, une propriété qui ait une

suffisante analogie avec les propriétés et les intérêts de la classe qu'il doit représenter.

Alors la loi peut même, sans injustice, admettre une différence entre la quotité de la garantie pour ces deux classes; l'exiger moins grande lorsqu'elle doit avoir pour base une fortune immobilière que pour le cas contraire, puisque le marchand qui n'est porté sur le rôle des contributions personnelles ou mobilières, ou des patentes, que pour une somme de trois cents francs, par exemple, ne présente réellement pas, sous le rapport de la fortune, une garantie égale à celle du propriétaire qui paie la même somme de contribution foncière.

Mais, sous le rapport de cette im-

portance de la garantie, si l'on veut que la loi constitutionnelle, qui doit être conçue dans un esprit de stabilité et de permanence, contienne l'indication d'un terme commun, ce terme ne doit pas être déterminé tel qu'il le sera par la fixation d'une certaine quotité d'impôt ou de revenu, mais proportionné et relatif comme il peut l'être par la détermination d'un certain nombre des habitants les plus imposés d'un département, exclusion préalablement faite de ceux dont la fortune excèderait ou n'atteindrait pas certaines limites précisées par la loi.

Si l'on ne s'arrête pas à ce mode d'indication, ce serait aux localités seules qu'il faudrait abandonner le soin de fixer la quotité d'impôt nécessaire pour

que le propriétaire ou l'homme industrieux d'un département y acquît l'aptitude à l'éligibilité.

3° La maturité de l'âge est encore une garantie des lumières et de l'expérience dans un représentant, et par conséquent elle doit devenir une autre condition essentielle de l'éligibilité. Quoi de plus dérisoire que de voir des enfants placés de droit au rang de législateurs, ou du moins décorés du titre respectable de sénateur et de pair! Quoi de plus dangereux que d'abandonner à des jeunes gens, naturellement dépourvus de circonspection et de prudence, à des hommes dont la raison et le jugement n'ont pas été mûris par l'âge, le soin important de délibérer sur la conduite et sur les grands intérêts de l'état.

Avant que l'homme ait vu s'accomplir son huitième lustre, la fougue des passions est à peine amortie; il se trouve bien souvent exposé encore à de trompeuses illusions.

4° Ce serait même une chose parfaitement concordante avec les institutions de la monarchie constitutionnelle que d'ajouter aux conditions de l'éligibilité des membres de la représentation nationale celle que l'on peut faire résulter des titres d'époux et de père.

Il importe que les règles fondamentales d'organisation appellent et fixent sur un petit nombre d'éligibles seulement le choix des électeurs, car ce choix ne peut jamais porter que sur quelques candidats; et si ces candidats ne sont pas désignés à l'opinion publi-

que par une suite de restrictions constitutionnelles, ils le seront infailliblement (et l'expérience le prouve), tantôt par les cabales et les brigues d'un parti, tantôt par celles du ministère.

Certes, pour quelques avantages temporaires et passagers, un bon père de famille (et un système de représentation bien médité n'en appellera pas d'autres à l'exercice de la représentation) ne sacrifiera pas l'honneur, le bien-être, la liberté de ses enfants; il s'appliquera à conquérir et à cimenter chaque jour cette précieuse liberté. C'est principalement pour l'avenir, c'est dans l'intérêt de la postérité, que la législation dispose, et c'est conséquemment par les hommes que le bonheur de cette postérité touche que la légis-

lation doit être approfondie et préparée. Et, même dans la discussion des intérêts du moment, s'il s'agit, par exemple, de délibérer sur un projet de guerre offensive, nul ne sera plus intéressé et plus attentif que le père de famille à n'y donner son assentiment que dans le cas d'une justice et d'une nécessité rigoureuses.

5° Enfin une marche graduelle (telle que les membres de la représentation dans les chambres nationales aient préalablement fait partie des chambres provinciales et municipales (*) est indiquée par la nature même comme l'une des conditions essentielles de l'éligibilité.

Il n'est pas une seule de ces condi-

(*) Voyez ci-après, page 113 et suiv.

tions qui ne soit utile, et que l'on puisse regarder comme indifférente. Sans elles, la représentation n'atteindra jamais que très imparfaitement son but. (E., p. 190; S., t. vi, p. 65).

D. Quels sont les principes d'organisation relatifs aux incompatibilités, à l'exercice et à la durée des fonctions représentatives dans les chambres nationales?

R. 1° L'homme le plus impartial, mais dont l'intérêt personnel se trouve en opposition avec son devoir, court le danger de ne pouvoir pas toujours user de son indépendance d'opinion. La reconnaissance même impose des obligations tellement sacrées, qu'elle peut aussi, sous ce point de vue, exercer

une influence funeste ; l'incompatibilité des fonctions de représentant avec toutes autres places, surtout avec celles qui dépendent de l'autorité exécutive ou ministérielle, est donc un principe dont l'observation importe essentiellement au monarque comme à la société tout entière ; et les représentants, pendant la durée de leurs fonctions, et même au-delà, ne doivent ni occuper, ni même solliciter, pour qui que ce soit, aucun titre, place ou faveur. Tout représentant qui serait convaincu d'une infraction à ce devoir devra être jugé et déclaré déchu de ses fonctions représentatives.

Il sera pourvu aussi au remplacement de celui qui donnera lieu contre lui à l'exercice de la contrainte par corps.

2° Si l'on veut que les représentants soient inaccessibles à toute espèce de suggestions étrangères, il faut les placer dans une position telle que leur fortune ne se trouve pas au-dessous du rang qu'ils doivent tenir et des obligations de bienséance que ce rang leur impose. Il est donc nécessaire de leur accorder un traitement proportionné à l'éclat de ce rang, au respect, à la considération dont ils doivent être environnés. Tout travail d'ailleurs mérite un salaire, juste et proportionné à son importance ; l'hypocrisie ou le faux honneur, l'orgueil ou la vanité, prétendront seuls le contraire.

3° S'il est vrai que la raison et la sagesse se développent avec l'âge, il n'est pas moins certain que les facultés intel-

lectuelles et physiques s'affaiblissent à mesure que l'homme avance vers la fin d'une longue carrière. « L'esprit, dit Aristote, vieillit aussi bien que le corps. » Ainsi les fonctions représentatives ne doivent pas être à vie. Le besoin des institutions stables et d'autres considérations puissantes sont des motifs pour donner à ces fonctions une assez longue durée, mais elles ne doivent, dans aucun cas, être prorogées au-delà de l'époque de la vie humaine où ces facultés intellectuelles et physiques commencent à décroître, (E., p. 213; S., t. VII, p. 192.)

D. Quels sont les principes relatifs à l'inviolabilité, à l'indépendance et à la publicité des chambres?

R. 1° L'action des chambres n'est que momentanée ; leurs assemblées n'ont pas besoin d'être permanentes ; mais leur inviolabilité ne peut exister, si elles n'ont pas la faculté de se réunir de plein droit, chaque année, à une époque déterminée, et la faculté de rester réunies pendant un laps de temps également déterminé : car, autrement, il dépendrait du prince ou de ses ministres de changer la forme du gouvernement, de transformer en un instant la monarchie en despotisme, en quelque sorte par un seul fait d'inertie, c'est-à-dire en s'abstenant de faire usage du droit de convocation. Il serait inconséquent et absurde de donner aux chambres le pouvoir de repousser la participation du prince à l'exercice de

la puissance législative; il n'est pas moins inconséquent de donner au prince ou aux ministres les moyens d'éloigner, de détruire même la participation des chambres à cette puissance.

Si la multiplicité des affaires, ou quelque circonstance urgente et imprévue, rendent nécessaire une réunion extraordinaire ou la prorogation d'une session, cette réunion ou cette prorogation ne peuvent alors s'effectuer qu'avec l'ordre et sur la convocation du chef de la puissance exécutive, par qui l'utilité peut en être appréciée. Et dans le cas d'une session ainsi provoquée, la convocation en précèdera l'ouverture d'un nombre de jours calculé, d'après l'étendue des limites du territoire; de

manière à ce que les représentants des départements les plus éloignés aient le temps nécessaire pour y venir prendre séance.

2° Pour garantir l'indépendance des délibérations, il faut que le règlement, la surveillance, la police intérieure des chambres, leur appartiennent exclusivement; que leurs présidents, questeurs, secrétaires, scrutateurs, etc., choisis dans leur sein, soient désignés d'abord par l'ancienneté d'âge, puis par l'élection; que leurs résolutions soient adoptées par la voie du scrutin secret; que le prince, les membres de la famille royale, et les ministres ou autres agents de la puissance exécutive, ne puissent y siéger, si ce n'est dans une seule circonstance,

celle de l'ouverture des sessions; que toutes les communications leur soient données par écrit, et les discussions soutenues par des orateurs conseillers d'état; enfin, que, dans tous les cas surtout où elles auraient été convoquées extraordinairement, le nombre de leurs membres présents soit au moins des deux tiers pour qu'elles puissent délibérer et voter, etc., sinon il dépendra toujours trop du prince ou des ministres de faire ouvertement ou clandestinement prédominer leur volonté.

3° Quant à la publicité des discussions, elle est essentiellement fondée sur les avantages inappréciables de mettre au grand jour tous les motifs de la législation, d'inspirer par là le respect et la confiance, d'affermir le crédit

public, de diriger l'opinion, de porter l'instruction dans toutes les classes, d'y préparer d'avance des législateurs instruits, surtout de mettre en pratique et de rendre vulgaire cette précieuse maxime, que la bonne foi est dans le fait la seule base d'une bonne politique et des sages constitutions. (E., p. 229; S., t. VI, p. 253.)

D. Quelle est la disposition expresse par laquelle l'acte constitutionnel doit déterminer les attributions du roi et des deux chambres nationales exerçant concurremment la puissance législative?

R. Cette disposition peut être conçue dans ces termes : « En quelque matière que ce soit, aucune loi, ou autres actes du gouvernement ayant caractère

et force de loi, ne seront émis sans le concours du prince et des deux chambres. En conséquence, toutes résolutions relatives à la nature, à la fixation, à la quotité, à la répartition et perception des impôts et contributions; à l'éducation et instruction publiques, à la religion, à l'ordre de l'administration en général; au perfectionnement des lois civiles, commerciales, correctionnelles, criminelles et pénales; à l'accroissement, à la réduction, à la division du territoire; aux déclarations de guerre offensive, aux traités de paix, d'alliance, de commerce; et généralement enfin toutes celles qui, de leur nature, ne peuvent être considérées, sur quelque matière que ce soit, comme l'exécution d'une précédente loi, ne deviennent obligatoires

et exécutoires que par le concours des volontés distinctes de ce ces trois branches de la puissance législative, le prince et les deux chambres (*). (E., p. 238; S., t. VI, p. 315; t. VII, p. 5 et suiv.)

(*) Ci-dev., t. II, p. 7 *et suiv.*

CHAMBRES PROVINCIALES.

D. Comment doit s'entendre et s'effectuer l'application du principe de la division de la puissance législative en trois branches, à l'organisation des chambres départementales, cantonales et communales ; et quels sont les autres principes relatifs à cette organisation ?

R. 1° Il existe, dans les départements, dans les arrondissements et dans les communes, une foule d'intérêts de pure localité, qui exigent une solution prompte, une connaissance immédiate, directe et personnelle. Les chambres départementales, can-

tonales et communales étant destinées à suppléer, dans chacune de ces divisions territoriales, le principal moteur de la puissance législative relativement à ces intérêts de pure localité, on doit y retrouver les mêmes garanties et les mêmes règles d'organisation.

La première et la principale de ces règles est la division de la puissance législative en trois branches, le concours de la volonté du prince avec celle des deux classes de la propriété et de l'industrie; et ce principe motive les délibérations particulières et séparées des mandataires de ces deux classes dans ces diverses chambres, de même que dans les chambres nationales.

Quant à la volonté royale, pour qu'elle puisse concourir ainsi à l'exer-

cice de la puissance législative sur les objets de localité, il faut qu'elle soit manifestée par l'intermédiaire de quelques agents ou délégués du prince. Ces agents sont, aujourd'hui, en France, les préfets, les sous-préfets et les maires. Mais, de même que la présence des ministres, pour la discussion des projets de loi d'utilité générale, dans les chambres nationales, y est une occasion de scandale et de trouble, et une cause de négligence et de désordre dans l'administration centrale, de même il n'est pas à propos d'admettre les préfets, les sous-préfets et les maires, dans les délibérations des chambres départementales, cantonales et communales. Seulement, ces délibérations devront

être approuvées et sanctionnées, au nom de l'autorité royale, par ces agents secondaires, lesquels prendront à cet effet, s'il est nécessaire, l'autorisation ministérielle. Ce concours de trois volontés distinctes et indépendantes, dont l'une émanera de la puissance royale, offrira, dans beaucoup de circonstances, une garantie suffisante de l'utilité des résolutions, dispensera d'un circuit d'action lent et préjudiciable, et remédiera au vice de la centralisation et de l'encombrement de toutes les affaires dans les bureaux du ministère: vice dont les dangers et les résultats funestes sont ressentis depuis long-temps, et qui donnent lieu, depuis long-temps aussi, à de fréquentes et nombreuses réclamations.

2° S'il est des hommes amis du bien public et jaloux de voir l'ordre s'établir dans les institutions, qui pourtant regrettent de voir restreindre le nombre des membres de la représentation dans les chambres nationales, ils trouveront plus qu'un équivalent dans cet établissement des chambres provinciales et municipales. Ces chambres, de la propriété et de l'industrie, peuvent être, sans inconvénient, composées, chacune, savoir, dans les communes, de dix à quinze membres; dans les arrondissements, de vingt à trente; et dans les départements, de quarante à soixante. De sorte qu'en supposant chaque département divisé en cinq ou même en dix arrondissements ou sous-préfectures, il en résultera

que chaque arrondissement aura de six à huit mandataires dans chaque chambre départementale.

3° Les autres principes d'organisation relatifs aux conditions de l'éligibilité dans ces chambres provinciales et municipales, aux incompatibilités, à l'exercice, à la durée de leurs fonctions, à l'inviolabilité, à l'indépendance et à la publicité de ces chambres, sont, ainsi que les motifs sur lesquels ils sont fondés, les mêmes que ceux qui ont été indiqués au sujet des chambres représentatives nationales (E., p. 139; S., t. VII, p. 143.)

COLLÉGES ÉLECTORAUX.

D. Quelle doit être, relativement à l'organisation des assemblées électorales, la conséquence du principe de la division du peuple en deux classes non exclusives mais distinctes, celle de la propriété et celle de l'industrie?

R. La conséquence de ce principe, relativement à l'organisation des colléges électoraux, c'est qu'ils doivent être divisés en deux sections ou colléges.

Dans l'un seront compris tous les citoyens faisant partie de la classe des propriétaires, et dans l'autre tous ceux qui appartiennent aux classes industrieuses, lorsque, d'ailleurs, les

uns et les autres réuniront en leurs personnes les diverses conditions que la société a intérêt et est en droit d'exiger des électeurs, et auxquelles la loi constitutionnelle peut et doit subordonner cette qualité, sans blesser les principes et sans altérer la nature du gouvernement (E., p. 247; S., t. VII, p. 297.)

D. Par quel autre moyen peut-on prévenir les inconvénients du grand nombre dans les colléges électoraux?

R. Les inconvénients inséparables du grand nombre dans les assemblées démocratiques et populaires sont moins graves lorsque ces assemblées ont pour objet d'élire, et non de discuter et de délibérer. Cependant, dans ce cas même, ces assemblées ne sont pas en-

core, il est vrai, entièrement exemptes de dangers provenants de la même cause.

Et pourtant, dans une monarchie constitutionnelle, tous les citoyens qui, comme le dit Montesquieu, sont censés avoir une âme libre, s'ils ne peuvent pas concourir par eux-mêmes à l'exercice de la puissance législative, doivent y prendre part du moins par l'intermédiaire de leurs représentants. Le droit d'élection y est donc considéré avec raison comme l'égide et le palladium de la liberté.

Le seul moyen de concilier ces choses et d'atteindre le but en respectant le droit, c'est d'admettre le principe d'un triple degré d'élection, d'après la division du territoire par départements,

par arrondissements et par communes.

On ne peut vouloir sincèrement la fin sans vouloir les moyens. Or, comment concevoir seulement la pensée que tous les propriétaires, que tous les manufacturiers, négocians et autres hommes vivant d'une honorable industrie, abandonneront facilement leurs occupations, l'administration de leurs affaires, pour aller, loin de leur domicile, procéder aux élections? Cet espoir est chimérique et contraire à ce que nous apprennent l'observation et la connaissance du cœur humain, et vouloir faire participer ainsi tous les citoyens à l'élection immédiate de leurs représentants, c'est bien certainement les priver de l'exercice de ce droit, et livrer le champ libre aux oisifs et aux ambitieux.

A la place de ces modes d'élections, ou inexécutables ou pernicieux, si l'on admet les trois degrés d'élection, si tous les citoyens paisibles et laborieux peuvent, sans abandonner leurs foyers, donner leurs suffrages dans leurs communes respectives, il n'y en aura aucun qui ne soit jaloux d'user d'un droit précieux pour son propre intérêt et qui ne soit satisfait de remplir en même temps un devoir essentiel pour la prospérité de l'état. Et, quoi qu'on en puisse dire, élire les hommes que l'on croit les plus capables de faire à leur tour un bon choix, c'est toujours participer très réellement à l'élection, et même à l'élection directe, surtout si ce choix subséquent ne peut tomber que sur l'un des premiers élus.

Ainsi les colléges électoraux de com-

mune, ou de premier degré désigneront le dixième d'entre eux, remplissant d'ailleurs les conditions voulues pour l'éligibilité, à l'effet de se réunir et de former, au chef-lieu de l'arrondissement, les colléges d'arrondissement ou de second degré; et ceux-ci, dans chaque arrondissement, désigneront à leur tour le dixième de leurs membres pour se réunir au chef-lieu du département, et y former les colléges électoraux de département ou de troisième degré; et ces derniers désigneront parmi eux les membres des chambres nationales. (E., p. 249; S., t. VII, p. 306.)

D. Quelles sont les conditions auxquelles la constitution peut subordonner la qualité d'électeur, sans blesser

l'égalité, et sans altérer la nature du gouvernement?

R. Si les conditions dont la société doit exiger la réunion dans les représentants peuvent donner la garantie de leur esprit de sagesse et de prudence, elles garantiront le même esprit dans les électeurs; et, par suite, la disposition constitutionnelle qui déterminera ces conditions à l'égard de ceux-ci influera d'une manière efficace sur la bonté de leurs choix. Ces conditions non exclusives, et que tout homme, de quelque classe qu'il soit, est apte à acquérir, si déjà il ne les possède, sont donc: 1° la condition d'identité d'intérêt (c'est-à-dire que tout électeur pour la nomination des représentants de la propriété, ou des représentants de l'industrie, doit

lui-même appartenir à l'une ou à l'autre de ces deux classes); 2° la condition expresse d'un domicile acquis de fait dans l'étendue de l'arrondissement électoral dont l'électeur fait partie; 3° pour les uns, la possession d'une propriété foncière d'une certaine valeur, et pour les autres, la justification d'une fortune ayant une analogie suffisante avec la fortune et les intérêts de la classe dans laquelle ils doivent prendre part à l'élection, et d'une quotité pareillement déterminée par la loi; comme aussi, en outre, et pour tous, le versement, dans une certaine proportion, de contributions annuelles, à l'effet de subvenir aux charges et dépenses spéciales des localités, et aux besoins généraux de l'état; 4° la maturité de l'âge, garantie non

récusable de l'expérience, de la maturité du jugement dans la connaissance et l'appréciation des hommes; 5° enfin le titre d'époux, celui de père de famille, autres garanties non moins incontestables du besoin et du désir de l'ordre, de la tranquillité et de l'amour véritable des bonnes et solides institutions. (E., p. 253; S., t. VII, p. 322.)

D. Quelles sont les fonctions avec lesquelles la qualité d'électeur est essentiellement incompatible?

R. Ces fonctions sont celles de ministres, préfets, sous-préfets, maires ou autres agents quelconques, qui, par position et par devoir, sont subordonnés à la volonté du chef de la puissance

exécutive ou de ses premiers agents; et ce principe, plutôt éludé que méconnu, est fondé sur cette maxime, entre autres : « Une chambre des députés doit se composer de manière que le pouvoir exécutif ou le ministère soit sans influence aucune dans le choix de ses membres; s'il en est autrement, si elle est dépendante, elle cesse d'être une branche distincte du pouvoir. » (E., p. 256; S., t. VII, p. 368.)

D. Quels sont les fondements des principes de l'inviolabilité et de l'indépendance des colléges électoraux, et par quels moyens peut-on garantir cette inviolabilité et cette indépendance?

R. Pour établir le premier de ces

principes et indiquer les moyens de le faire respecter, il suffit de rappeler les maximes suivantes : « Si le corps législatif était un temps considérable sans être assemblé, il n'y aurait plus de liberté : car il arriverait de deux choses l'une, ou qu'il n'y aurait plus de résolutions législatives, et l'état tomberait dans l'anarchie; ou que ces résolutions seraient prises par la puissance exécutrice, et elle deviendrait absolue(*). »
« Lorsque le prince empêche que le corps législatif ne s'assemble dans le temps convenable ou que l'assemblée législative n'agisse avec liberté et conformément aux fins pour lesquelles elle est établie, le pouvoir législatif est

(*) *Esprit des Lois.*

altéré. (*) » — « Si chaque monarque peut empêcher l'assemblée des états de son royaume, s'il faut sa permission, on ne doit plus parler de lois fondamentales, de monarchie tempérée, de limitations au pouvoir souverain, de serments, de promesses qui lient les rois : ce sont autant de mots vides de sens ; il n'y a plus qu'un seul gouvernement dans le monde, le gouvernement asiatique ou absolu (**). » Et s'il dépendait du chef de la puissance exécutive ou de ses ministres de mettre obstacle à la réunion des colléges, les chambres représentatives nationales et provinciales seraient dès lors comme taries dans leur source ; le pou-

(*) Locke, *Traité du G. C.*
(**) *Max. du Dr. p. f.*

voir législatif serait réellement altéré, et la monarchie serait en effet convertie en un gouvernement despotique.

La loi constitutionnelle portera donc expressément que, toutes les fois qu'il y aura notoirement lieu à procéder au remplacement des membres de la représentation, soit dans les chambres nationales, soit dans les chambres provinciales, les colléges se réuniront de plein droit, et à défaut de toute autre convocation, à une époque et pendant un délai fixe et déterminé. Et, si l'on ne perd pas de vue les règles d'organisation dont l'utilité a été reconnue relativement à la durée des fonctions représentatives, si l'on considère que, par suite de ces règles, il ne se fera guère que des élections partielles, tantôt dans un

lieu, tantôt dans un autre, on aura bientôt dissipé la crainte que cette disposition fondamentale pourrait inspirer à quelques hommes pusillanimes auxquels la présomption d'un danger chimérique cache l'existence du péril véritable, et qui, peu exercés d'ailleurs dans la science du droit, ont peine à embrasser dans tout leur ensemble les justes conséquences d'un système d'organisation complet et en tous points fondé sur les principes de cette science.

Quant à l'indépendance des colléges, c'est à ce sujet que l'un des publicistes ci-dessus cités déploie la plus grande sévérité, tant il pénétrait bien toutes les suites de la violation d'un principe si essentiel. Il met les manœuvres tendantes à détruire cette indépendance au nombre

des abus qui, dans son opinion, doivent amener la dissolution du gouvernement. « Le pacte est nul, dit-il, si la puissance exécutive emploie la force, les trésors et les emplois de la société pour corrompre les représentants, ou gagner ouvertement les électeurs et leur prescrire les personnes qu'ils doivent nommer. Car désigner ainsi les candidats, diriger les électeurs, arranger à son gré les élections, n'est-ce pas couper le gouvernement par les racines, et empoisonner la source même de la sûreté publique (*) ?»

La surveillance et la police intérieure des colléges doivent donc appartenir exclusivement à ces colléges; aucun agent du

(*) *Tr. du G. C.*

pouvoir exécutif ne peut y être admis; et leurs présidents, secrétaires et scrutateurs, doivent être choisis dans leur sein, d'abord par ancienneté d'âge, et ensuite par élection. (E., p. 259; S., t. VII, p. 378.)

D. Quelles sont encore les règles essentielles relatives à la tenue et au mode de procéder des colléges électoraux?

R. 1° Il faut d'abord reconnaître ici que rien ne motive la publicité des séances de ces colléges, tandis qu'il existe plusieurs raisons solides qui s'opposent à ce qu'on l'admette. Elle aurait pour résultat, entre autres, de ramener dans ces assemblées la confusion et le désordre, les surprises, les collusions, et généralement tous les inconvénients que

l'admission des principes relatifs à leur organisation a pour objet de prévenir. Elle menacerait et compromettrait leur indépendance et leur inviolabilité.

2° Il faut rechercher ensuite s'il est nécessaire qu'un certain nombre des membres de ces colléges soient présents, qu'un certain nombre de votes aient été émis, pour qu'on puisse procéder valablement aux élections. Aucune partie du territoire ne doit être privée de ses représentants, voilà le point important. Que les élections aient donc lieu, quel que soit le nombre des membres présents et le nombre des votes émis. En Angleterre, les élections se font par les électeurs qui se présentent, quel que soit leur nombre. Là, celui qui se refuse à voter n'a pas le

droit de frapper de nullité le suffrage de celui qui vote.

3° Les votes faits à haute voix et le scrutin signé ne doivent pas être préférés au scrutin secret; ce dernier mode d'élection est le seul raisonnable et admissible, comme étant aussi le seul qui laisse subsister une indépendance entière, une pleine et parfaite liberté.

4° Il est encore deux questions essentielles à résoudre ici, celle de savoir si les élections doivent avoir lieu à la majorité absolue ou à la majorité simple, et si l'on doit par conséquent recourir à deux ou plusieurs tours de scrutin.

On entend par majorité ou pluralité *absolue*, celle qui se forme par un nombre de voix égal au moins à la moitié, plus un, du nombre des votants.

Dans ce cas, si, au premier ou au second tour de scrutin, nul n'a obtenu un nombre de suffrages égal à cette majorité absolue, on a recours à un troisième et dernier tour de scrutin, lors duquel les votants ne peuvent faire porter leur choix que sur ceux qui ont obtenu le plus de voix au scrutin précédent. On donne le nom de *ballottage* à ce dernier tour de scrutin.

On entend par majorité ou pluralité *simple* ou *relative*, celle qui résulte d'un plus grand nombre de votes réunis sur une même personne, sans avoir d'ailleurs égard au rapport que ce nombre de voix peut avoir avec celui des membres votants. De cette autre manière, on peut ne pas recourir à un troisième, ni même à un second tour de

scrutin, si ce n'est lorsqu'il existe égalité de voix, et encore la préférence peut-elle alors être déterminée par l'ancienneté d'âge.

Il est facile de résoudre simultanément les deux questions dont il s'agit, si l'on remarque qu'il importe d'éviter les complications, les longueurs de nature à provoquer la perte du temps, le dégoût et l'ennui. Quelle est donc l'utilité de n'admettre d'élection que d'après la majorité absolue ? Quel que soit le nombre des voix réunies sur une personne, si ce nombre de voix excède celui que d'autres auront obtenu, il en résulte une préférence moins équivoque que celle dont on prétend tirer la preuve d'un ballottage dont l'inévitable inconvénient est de forcer les électeurs

à donner leurs suffrages à des hommes qui leur sont inconnus, ou que peut-être il est contre leur conscience d'élire. Il n'est rien de plus propre que ce tour de ballottage à rendre problématique et à dénaturer le véritable vote de la majorité. En Angleterre, toutes les élections se font à la majorité simple; et, s'il y a deux ou trois députés à nommer, les deux ou trois candidats qui réunissent le plus de suffrages sont proclamés. En France, aux termes de la loi du 19—30 juin 1820 et de l'ordonnance royale du 11 octobre suivant, « nul ne peut être élu député aux deux premiers tours de scrutin, s'il ne réunit au moins le tiers, plus une, des voix de la totalité des membres qui composent le collége, et la moitié, plus un, des suffrages exprimés.»

5° A ces dispositions principales relatives à l'organisation des colléges, on doit ajouter quelques dispositions secondaires et de détail : par exemple, celles qui concernent l'impression et l'affiche des listes d'éligibles et d'électeurs, auxquelles on doit donner la publicité la plus grande et la plus prompte, afin de faciliter les réclamations et leur jugement ; celles qui concernent la division des colléges en sections, dans le cas où l'étendue de la population l'exige; celles qui concernent le dépôt des bulletins, lesquelles doivent être conçues de manière à respecter le secret, à assurer la liberté des votes; celles qui concernent le dépouillement du scrutin, la durée des sessions et des séances. Toutes doivent se coordonner

avec les dispositions principales et être conçues dans le même esprit. C'est essentiellement sous cette condition qu'elles peuvent être sans inconvénient la matière de quelques ordonnances ou règlements d'exécution. (E., p. 262; S., t. VII, p. 410.)

D. Quelles sont les attributions, ou plutôt quel doit être l'objet unique de la réunion des colléges?

R. Il faut ici reconnaître, avec l'article 8 de la loi sur les élections du 5 février 1817 (auquel il n'a pas été dérogé par la loi du 29 juin 1820, et qui a été corroboré par l'article 10 de l'ordonnance du 11 octobre de la même année), que « les colléges électoraux ne peuvent s'occuper d'autres objets que

de l'élection, et que toutes discussions, toutes délibérations, leur sont interdites. »(E., p. 268; S., t. VII, p. 439.)

POUVOIR EXÉCUTIF.

Du chef de l'état, de son inviolabilité, de ses attributions spéciales et de sa prérogative.

D. En droit, et suivant l'opinion des publicistes les plus sages, comment doit-on interpréter cette maxime, « *Si veut le roi, si veut la loi?* »

R. Cette maxime ne signifie rien autre chose, dans une monarchie bien constituée, si ce n'est que « le roi veut tout ce que veut la loi, et qu'il ne veut rien que la loi ne veuille. »

De cette interprétation, la seule ad-

missible, découle aussi le principe de l'inviolabilité du prince; car, si toutes les résolutions législatives sont l'expression de la volonté générale, si les actes du roi, en tant qu'il agit comme chef de la puissance exécutive, se renferment dans l'exécution de ces résolutions législatives, il y aurait absurdité manifeste à ce que la société s'irritât de leurs résultats.

Les chambres représentatives surtout ne peuvent s'arroger le droit de juger le monarque; car alors l'équilibre serait rompu, le gouvernement altéré, et les fondements de la constitution anéantis. Ainsi Montesquieu, reconnaissant que le pouvoir législatif a le droit et doit conserver la faculté d'examiner de quelle manière les lois qu'il a faites ont été

exécutées, ajoute : « Quel que soit cet examen, le corps législatif ne doit pas avoir le pouvoir de juger la personne, et par conséquent la conduite de celui qui exécute (c'est-à-dire du chef de l'état); sa personne doit être sacrée, parcequ'étant nécessaire à l'état pour que le corps législatif n'y devienne pas tyrannique, dès le moment qu'il serait jugé ou accusé, il n'y aurait plus de liberté. Dans ce cas, l'état ne serait point une monarchie, mais une république non libre. » (C'est-à-dire, suivant Montesquieu lui-même, une aristocratie ou une démocratie *simple.*) (E., p. 273 et suiv.; S., t. VII, p. 463.)

D. En quels termes l'une de dispositions de l'acte social doit-elle déter-

miner les attributions du pouvoir exécutif, dans la personne du chef de l'état?

R. Cette disposition peut être conçue en ces termes : « L'exécution de toutes les résolutions législatives, en ce qui concerne le droit public, le droit politique et le droit des gens, appartient au prince, comme chef suprême du pouvoir exécutif. Ainsi tout acte, quand il est une conséquence naturelle d'une résolution législative, tout règlement, toute ordonnance de pure exécution, émanent du chef de l'état, et ne deviennent exécutoires que par la manifestation de sa volonté. »

Rien n'est plus absurde que cet étrange système, admis par quelques esprits faux, et duquel il résulterait que,

dans la monarchie constitutionnelle, le roi ne serait qu'un être en quelque sorte inerte et passif, dont le nom seul serait de quelque utilité à l'état, système dérisoire, qui tend à déconsidérer le monarque et à avilir la royauté. Sans doute, sa vigilance, sa continuelle surveillance, doivent être averties et secondées, dans la méditation et la conception, par le conseil d'état; dans la délibération, par les chambres et par l'opinion; dans l'exécution, par le ministère. Mais, au milieu de cet ensemble d'activité et de mouvement, le centre où tout correspond ne doit pas rester immobile; et il faut dire, au contraire, de ce centre, de la royauté même, ce qu'un orateur a dit du ministère. Dans l'organisation du gouvernement con-

stitutionnel, la royauté n'est pas une tente dressée au milieu d'un camp pour le sommeil. L'impassibilité du roi, que nos aïeux auraient désignée sous le nom de fainéantise, n'est donc pas le principe que professent les hommes sensés, qui savent juger le gouvernement représentatif. Elle est une critique qui doit bien plutôt s'adresser aux gouvernements asiatiques ou absolus. (E., p. 279; S., t. VII, p. 486.)

D. Quels sont les principes qu'il s'agit de consacrer relativement à la *liste civile?* Et que doit-on entendre par cette expression?

R. D'une part, tout fonctionnaire public doit être payé par l'état; le roi est le premier fonctionnaire, le chef de la

monarchie, il doit être environné d'un éclat qui réponde à l'importance, à la majesté de ses augustes fonctions, et à la richesse, à la splendeur du peuple qui le reconnaît pour souverain; d'autre part, la dilapidation des deniers publics est une cause de discrédit et de ruine; leur mauvais emploi peut détruire ou tout au moins contrarier les effets des plus heureuses institutions : par ces motifs, une disposition constitutionnelle doit distinguer les revenus publics de ceux de la couronne, et s'opposer à ce que les premiers soient livrés à la disposition arbitraire du monarque. En créant la *liste civile* en France, la révolution a produit une amélioration importante et dont le besoin se faisait sentir depuis long-temps.

L'acception que l'on attache aujourd'hui à cette expression ne remonte pas à une époque plus reculée ; et le décret du 7 octobre 1789, qui statuait que « chaque législature voterait les sommes destinées soit à l'acquittement de la dette publique, soit au paiement de la *liste civile*, » est le premier acte législatif dans lequel il en ait été fait usage, sans qu'il en contienne néanmoins l'explication. Cette expression est empruntée de celle qu'en Angleterre, depuis longtemps déjà, on employait dans le même sens, quoique plus étendu. Elle y désignait originairement les revenus et droits publics et civils, appliqués par la couronne, d'après la loi, aux dépenses comprises dans cette liste civile, et parmi lesquelles se trouvaient en pre-

mière ligne celles du roi et de la famille royale.

En France, elle désigne simplement les sommes que l'état paie chaque année au roi, et les domaines dont il lui abandonne la jouissance pour son usage et pour celui de sa maison.

Par la charte du 4 juin 1814, il a été dit qu'elle serait fixée, pour toute la durée du règne, par la première législature assemblée depuis l'avènement du roi. Par la loi du 8 novembre suivant, elle avait été portée à vingt-cinq millions pour la dépense du roi et de sa maison civile, et à huit millions pour celles des princes et princesses royales. Depuis, elle avait encore été augmentée; mais, dans la session de 1825, elle a été fixée, pour toute la durée du nouveau règne,

à vingt-cinq millions pour la dépense du roi, et à sept millions pour celles des princes et princesses. (E., p. 282; S., t. VII, p. 496.)

D. Quelle distinction doit-on faire entre le domaine public ou domaine de l'état, et le domaine du roi ou de la couronne? Et que doit-on admettre en principe relativement à la question d'inaliénabilité qui s'y rattache?

R. Le domaine public, ou domaine de l'état, comprend tous les biens qui appartiennent à l'état, c'est-à-dire au peuple considéré comme corps social; et le domaine du roi et de la couronne ne se compose que de quelques biens meubles ou immeubles faisant partie de ce domaine public, mais dont la jouis-

sance seulement est abandonnée au roi, ainsi que nous venons de le dire, comme complément de la *liste civile*, soit pour son habitation personnelle, soit pour le mettre d'autant mieux en état de soutenir l'éclat de la couronne.

Relativement au domaine public, la question de l'inaliénabilité, au milieu de l'ancien chaos de la législation, avait pu faire doute et se trouver résolue tantôt dans un sens tantôt dans un autre. Mais ce doute, cette versatilité de la législation ne doivent plus subsister. Ce qui est reconnu appartenir au peuple, considéré comme corps social, peut être aliéné, si son intérêt le réclame, par le peuple, ou par son roi et ses représentants, c'est-à-dire par la volonté unanime des trois branches dis-

tinctes de la puissance législative. Il ne peut l'être d'une autre manière, c'est-à-dire par l'une seulement de ces trois branches de la puissance législative.

Relativement au domaine de la couronne, il n'est pas moins évident que le roi seul, non plus que l'une et l'autre des deux autres branches de la puissance législative, ne peut légitimement l'aliéner, soit pour un temps, soit à perpétuité : car la nue-propriété en appartient toujours au corps social; et la propriété utile, la jouissance ou l'usufruit seulement en est abandonné à la couronne. Mais, quelle qu'ait été l'opinion de Montesquieu à cet égard, il serait encore difficile de comprendre par quel motif péremptoire le corps social devrait s'interdire à lui-même la faculté

de disposer, soit par vente, soit par échange, des biens de ce domaine de la couronne, dans tous les cas où l'utilité des aliénations serait manifestement démontrée et reconnue par le pouvoir législatif régulièrement constitué, et ainsi devenu l'interprète véritable de tous les besoins de l'état.

Quant aux domaines extraordinaire et privé, il ne doit pas en exister, et les biens meubles ou immeubles appartenants au prince à l'époque de son avènement, devraient être transmis, dans l'ordre prescrit par la loi sur les successions ou les donations, aux autres membres de la famille royale; il en résulterait l'inappréciable avantage, entre autres, d'écarter une foule de discussions et de procès, pour ainsi dire insolubles

dans l'état actuel de la législation, au sujet de la confusion et du paiement des dettes antérieures, desquelles les héritiers déterminés par la loi resteraient incontestablement tenus, seuls, personnellement et hypothécairement, et comme héritiers et comme détenteurs. Cela serait aussi un motif fort juste de ne pas créer, pour ces membres de la famille royale, des apanages fort onéreux pour l'état. (E., p. 284; S., t. VII, p. 514.)

D. Qu'est-ce que la *prérogative* proprement dite? Et comment l'exercice doit-il en être constitutionnellement réglé?

R. Le mot de *prérogative* indique un pouvoir, une faculté exorbitante et qui

ne se trouve pas exactement renfermée dans la sphère des règles ordinaires du droit, ainsi que doivent l'être en général les attributions de la puissance exécutive. C'est en ce sens que le droit de grâce et de commutation de peine est en effet la prérogative de la royauté : car l'exercice de ce droit, emportant exception et dérogation à la loi, il semble que, par cette raison, il devrait se rattacher aux attributions de la puissance de laquelle émane la loi, et cependant il n'en est pas ainsi. D'autres motifs péremptoires en ordonnent autrement. La nécessité de recourir aux chambres, lesquelles ne doivent pas être toujours assemblées, ne saurait se concilier avec l'exécution prompte que les décisions de la puissance judiciaire doivent recevoir.

D'ailleurs, la loi ne devant statuer que d'une manière générale et sans application spéciale à un objet particulier, le droit de grâce, dans les cas ordinaires, ne se trouve plus, par ce motif, aussi strictement circonscrit dans les termes des attributions naturelles de la puissance législative. Le roi, comme chef de la puissance exécutive, étant en partie chargé de cette application spéciale de la loi aux cas particuliers (tandis qu'il est en même temps l'une des trois branches de la puissance législative), c'est à lui seul que doit être raisonnablement dévolu le droit de grâce et de commutation; et ce droit, transféré, si l'on veut, mais sous un certain point de vue seulement, d'une puissance à une autre, sera tout à la fois la prérogative et le

droit de la royauté, dont il récompensera en même temps les soins et les travaux.

Considéré sous un autre rapport, ce même droit peut encore être dit une prérogative dans la personne du monarque, et cela, en ce que, contradictoirement à la législation ancienne de la France, et conformément à la nouvelle, il doit être exercé par le monarque seul, directement et sans délégation.

Il doit encore être renfermé dans quelques autres limites et soumis à de certaines restrictions.

1° Si l'on ne trouve pas dans la nature et l'énormité du crime, dans les circonstances aggravantes, une cause de suspendre l'exercice de ce

droit, cette suspension du moins doit être admise lorsqu'une partie civile a éprouvé un préjudice qui pourrait être réparé, et qui ne l'a point encore été.

2° Cette suspension doit avoir lieu pour tous les cas de récidive, c'est-à-dire à l'égard des criminels convaincus et condamnés pour crimes semblables aux crimes déjà à eux remis et pardonnés.

3° Ainsi que le droit le prescrit, il est aujourd'hui de règle générale en France (et cela existe aussi en Angleterre, mais pour certains cas seulement) que le recours en grâce ne soustrait pas les accusés à la publicité de l'accusation et du jugement. Il ne peut jamais être suspensif d'une instruction, et ne doit être

exercé que lorsque cette instruction a été suivie d'un arrêt ou d'un jugement rendu en dernier ressort. Car, si le cours de la justice pouvait ainsi être contrarié et suspendu, il en résulterait bientôt un système de privilége, d'inégalité, d'exception, qui anéantirait les bases de la législation, et qui aurait de funestes résultats.

4° Par les mêmes raisons, ce droit de grâce et de commutation ne doit pas être exercé exclusivement en faveur d'une classe, d'un ordre quelconque de citoyens, et devenir pour cet ordre une sorte de brevet d'impunité. Pour un prince sage et équitable, ce qui doit déterminer l'exercice de ce droit, ce sont les circonstances atténuantes dont le crime est accompagné et qui

peuvent éloigner l'idée de l'endurcissement, et les circonstances qui peuvent faire reconnaître dans le coupable un repentir sincère; c'est une conduite d'ailleurs exempte de reproches, quelque action d'humanité, de patriotisme, de courage, un service éminent rendu à la société : car la reconnaissance est un sentiment, une vertu précieuse à conserver; et, dans une monarchie assise sur les bases solides de l'équilibre des pouvoirs, le gouvernement peut en donner l'utile exemple, sans qu'il en résulte, comme dans la démocratie ou sous le despotisme, aucun péril ni pour la société ni pour le gouvernement lui-même.

5° Non seulement il importe que l'exercice du droit de grâce ne puisse

jamais paralyser l'action de la justice, en déranger la marche, choquer les règles, ni détruire l'uniformité de la procédure et de l'instruction jusqu'au jour du jugement; mais encore il ne faut pas que la faculté de recourir à ce droit, accordée aux condamnés, puisse servir de prétexte pour éloigner indéfiniment l'exécution. La justice ne serait plus respectée, si ses décisions pouvaient être éludées et demeurer sans résultat. La loi fixera par conséquent le délai dans lequel cette exécution aura lieu. Mais, d'un autre côté, il ne faut pas que ce délai soit tellement restreint que sa brièveté rende le droit illusoire, en ôtant au condamné la possibilité d'y recourir à temps. (E., p. 288; S., t. VII, p. 549.)

D. Quelle est la restriction constitutionnelle qu'il convient de mettre à l'exercice du droit de commander les armées en personne?

R. Dans un gouvernement monarchique et bien constitué, la direction d'une campagne n'est pas l'occupation principale d'un prince attaché à l'accomplissement de ses devoirs. Bien d'autres points importants réclament d'autant plus sa surveillance en temps de guerre, que la guerre produit toujours quelque dérangement dans le mécanisme et la marche des affaires. S'il en abandonne la conduite, pour s'appliquer exclusivement aux soins qu'exige le commandement d'une armée; s'il descend en quelque sorte du trône, où toutes les branches de l'administration civile et

militaire doivent être placées sous ses yeux, pour se livrer aux détails de l'une d'elles seulement, et n'être pour ainsi dire plus que l'un des agents secondaires de la puissance exécutive, au lieu d'en être le chef suprême, la forme du gouvernement en pourra être choquée et ébranlée. L'armée, loin d'être un corps essentiellement obéissant et protecteur, pourra devenir une force tyrannique et oppressive; et peut-être verra-t-on un gouvernement militaire absolu, le plus dangereux de tous pour celui qui l'exerce, le plus dur pour le peuple qui le souffre, substitué au gouvernement paternel, monarchique et modéré.

Une autre considération puissante est celle-ci : Le prince qui prend le com-

mandement de l'armée, contracte envers elle une obligation incompatible, et pour ainsi dire contradictoire avec les devoirs dont il est tenu envers la société tout entière. S'il éprouve un revers, il se trouve dans la nécessité, ou de compromettre gravement la sûreté de l'état, déjà trop en danger par son absence au milieu même des triomphes et des succès les plus éclatants; ou de fuir honteusement, de sacrifier l'armée, et de faire peser sur lui le soupçon d'une insigne lâcheté.

En principe général, le chef d'une monarchie bien constituée, et où tout doit se faire dans l'ordre, ne commande donc pas les armées en personne.

Il n'y a d'exception à cette règle,

dont l'infraction peut avoir de si désastreuses conséquences, que dans le cas des imminents dangers; lorsque, par exemple, une partie du territoire est envahie par l'étranger. Alors le salut de la patrie est tout dans la victoire. Le corps de l'état est intéressé à secourir l'une de ses parties en péril. Il n'est pas un seul citoyen, pouvant porter les armes, qui ne doive se rallier sous les drapeaux et voler au combat. Le prince donc, par son exemple, pouvant soutenir le courage, exciter l'enthousiasme, empêcher les effets dangereux des rivalités, ne doit pas demeurer au loin spectateur inactif et impassible des ravages et de la ruine de ses provinces, ni lâchement renfermé dans les murs de sa capitale, attendre

que l'ennemi vienne le frapper sur son trône. (E., p. 297; S., t. VII, p. 626.)

DU CONSEIL D'ÉTAT

ET

DU MINISTÈRE.

D. Comment entendre l'application du principe d'unité à l'organisation du conseil d'état et du ministère? Et quels sont les autres points essentiels sur lesquels doivent porter les principes relatifs à cette organisation?

R. En toute société politique, sous tous les gouvernements possibles, plus particulièrement dans une monarchie constitutionnelle, où l'accroissement du territoire et de la population nécessite

l'admission du système représentatif, la conception des projets de lois et les détails de leur exécution ouvrent une carrière immense à la méditation, et exigent le développement d'une continuelle et infatigable activité. Dans une monarchie de cette nature, le prince doit, d'une part, participer essentiellement à l'exercice de la puissance législative, et, d'autre part, assurer l'exécution de toutes les résolutions qui ont acquis force de loi par le concours des volontés du prince et des chambres. Quelle que soit l'étendue de ses facultés intellectuelles et physiques, il ne saurait suffire à tout par lui-même ; son application et sa constance dans le travail ont besoin d'être secondées, sous ces deux rapports, *la conception* et

l'exécution, par des agents intermédiaires, subordonnés et dépendants. Ces agents intermédiaires, ces auxiliaires immédiats de la royauté, ce sont les membres du conseil d'état et les ministres.

Mais de cette application naturelle du principe d'unité à l'organisation du conseil d'état et du ministère, il ne suit pas que l'organisation de ces deux corps doive être abandonnée à tous les changements, à toutes les vacillations et incertitudes de la volonté habituellement arbitraire et versatile d'un seul homme. Le conseil d'état et le ministère faisant partie nécessaire des rouages dont le gouvernement se compose, les bases de leur organisation doivent être posées par les dispositions formelles de l'acte

constitutionnel et social; et les autres points sur lesquels doivent statuer ces mêmes dispositions sont, le nombre des conseillers d'état et des ministres, la nomination de ces premiers agents intermédiaires du pouvoir exécutif, les incompatibilités, l'exercice, la durée de leurs fonctions, et la responsabilité ministérielle. (E., p. 300 et suiv.; S., t. VIII, p. 7 et suiv.)

D. Que faut-il reconnaître en principe relativement à la fixation du nombre des conseillers d'état et des ministres?

R. Il faut reconnaître que le nombre de ces conseillers d'état et de ces ministres peut et doit en effet être fixé par la constitution : car, s'il faut que le mo-

narque soit puissamment secondé, il importe aussi qu'il n'ait pas à sa suite une foule d'individus qui prétendront à tout prix rendre leur personne nécessaire, et qui, pour cela, et afin de tout envahir, ne se feront aucun scrupule de tout bouleverser et de tout confondre. Suivant la remarque d'un pair de France, c'est surtout parceque ces employés supérieurs sont trop nombreux, qu'ils sont parvenus à étendre leurs attributions bien au-delà des bornes que leur prescrit le véritable but de leur ministère et de leurs fonctions. (E., p. 301; S., t. VIII, p. 24.)

D. Par qui les conseillers d'état et les ministres doivent-ils être nommés? Et quelles sont les règles à l'observation

desquelles l'acte social peut soumettre l'exercice de ce droit, dans l'intérêt de la société et du prince ?

R. Les conseillers d'état et les ministres étant les délégués du prince, au prince seul appartient le droit de les nommer; de même que, d'autre part, et réciproquement, le droit d'élire les représentants ne peut appartenir qu'aux citoyens qui doivent être représentés.

Mais si, dans l'intérêt général de la société, de l'état et du prince, la prudence du législateur doit subordonner l'exercice du droit d'élection à de certaines conditions, le législateur peut, par les mêmes motifs, soumettre le choix du prince à quelques unes de ces garanties constitutionnelles. Si celles de

ces garanties qui résultent du domicile, de la fortune, des titres d'époux et de père de famille, et qu'il est sage d'admettre relativement à l'éligibilité des députés, ne peuvent recevoir ici leur application, il n'en est pas de même à l'égard des garanties qui se rattachent à la maturité de l'âge, et à l'admission d'un système d'avancement graduel et progressif. Ce système n'est pas moins propre à faire régner l'ordre, à repousser l'incapacité, à stimuler l'émulation dans la ligne hiérarchique de la puissance exécutive, parmi les préfets, sous-préfets, et autres agents de cette branche de l'autorité souveraine, qu'il ne l'est pour produire un effet semblable parmi les hommes qui, par leur position, leurs propriétés, leur industrie, sont appelés

à participer un jour, en première ligne, à l'exercice de la puissance législative. (E., p. 303 ; S., t. VIII, p. 38.)

D. Quels sont les principes d'organisation relatifs aux incompatibilités, à l'exercice, à la durée, des fonctions de conseiller d'état et de ministre ?

R. 1° Non seulement il est absurde de voir un ministre proposer et défendre un projet de loi au nom du roi, et, quelques instants après, se lever comme député pour son adoption ; mais encore, s'il est vrai que le temps ait des bornes, que les facultés humaines les plus étendues soient renfermées dans des limites étroites, il n'en faut pas davantage pour convaincre des inconvénients qui doivent résulter de la cumulation des emplois,

ne fussent-ils pas de nature différente et opposée.

C'est même aux emplois éminents qu'il importe d'autant plus de faire l'application du principe ; parceque plus la place est importante, et plus elle doit exiger d'assiduité, de méditation, de travail ; parceque le scandale est d'autant plus visible et révoltant que le lieu où il se passe est plus élevé. Par ces motifs, sans doute, l'assemblée constituante avait proclamé l'incompatibilité des fonctions de la législature avec celles de ministre.

2° Quant à l'exercice des fonctions de conseiller d'état et de ministre, et au traitement qui doit y être attaché, il faut se borner ici à ces réflexions : Le gouvernement, qui ne peut se passer d'a-

gents pour exécuter les lois et pour administrer, ne peut pas non plus se passer de conseil. Il importe donc aux véritables intérêts de l'état qu'il existe un conseil; et, si l'état en a besoin, l'état doit le payer. Si les agents du pouvoir exécutif sont salariés, pourquoi les conseils de ce pouvoir ne le seraient-ils pas également? Le roi, qui ne paie pas ses ministres sur les fonds de sa liste civile, ne doit pas non plus payer sur ces fonds le conseil : car le conseil n'est pas, à proprement parler, le conseil de la personne du roi; il est le conseil de son gouvernement, il est le conseil d'état.

3° Quant à la durée de ces fonctions de conseiller d'état et de ministre, on ne peut contester qu'au roi appartient le droit de déléguer ces fonctions et de ré-

voquer les agents auxquels il les a confiées; mais comme on ne peut pas non plus méconnaître que les facultés de l'esprit et du corps s'affaiblissent pour ces fonctionnaires comme pour les autres hommes, il ne serait peut-être pas inutile au roi lui-même qu'encore à l'égard des fonctions de conseiller d'état et de ministre, il existât un terme prescrit par la loi constitutionnelle de l'état. (E., p. 305; S., t. VIII, p. 44.)

D. Quelles sont les bases spéciales et les applications du principe de la responsabilité ministérielle?

R. Dans une monarchie constitutionnelle, l'inviolabilité du monarque est un principe sacré; sous cette forme de gouvernement, cette inviolabilité est

fondée sur le droit, la raison, la justice, sur l'intérêt évident de la société (*). Mais, pour que la consécration du principe ne soit pas insuffisante, il faut encore, et par-dessus tout, rechercher et pratiquer les moyens véritables de le faire respecter; et l'on peut dire que, sans la stricte et religieuse observation d'une autre règle fondamentale, de la responsabilité ministérielle, celle de l'inviolabilité du prince ne sera jamais complètement assurée. Partout où l'injustice agit, la répression doit se manifester; c'est une loi de la nature. Souvent les conséquences les plus désastreuses se rattachent à la violation d'un principe d'ordre et d'équité; et cela par une suite

(*) Voyez ci-devant page 143.

si nécessaire des faits antérieurs ou concurrents, qu'il serait inutile et sans effet de prétendre l'éviter et s'en affranchir. La sagesse du législateur doit donc s'attacher à diriger d'avance le cours des évènements suivant les règles du droit, afin de ne pas s'exposer à tous les désastres qui résultent d'une marche contraire. Ainsi, ceux qui craignent la responsabilité des ministres désirent de mettre un terme à l'inviolabilité du roi; et ceux qui s'épouvantent à l'aspect d'un ministre traduit en justice, ouvrent, pour soustraire le coupable à sa peine, la porte aux révolutions.

D'ailleurs, le principe de la responsabilité ministérielle est favorable aux ministres eux-mêmes. Il devient pour eux une sorte de refuge contre les volontés

arbitraires et injustes du prince. A la vérité, ce sont bien les ministres qui le plus souvent excitent les rois à dépasser les bornes de leur autorité pour s'emparer du pouvoir absolu, parcequ'il leur est plus facile de pallier leurs fautes ou leurs exactions aux yeux d'un seul homme avec lequel ils se mettent en rapport sans intermédiaire, qu'en présence de corps constitués, de chambres représentatives destinées à surveiller leur conduite et à éclairer l'opinion publique sur les résultats de leur administration; et encore, parcequ'il leur est plus facile de faire adopter leurs vues et leurs projets par un seul homme, dont ils peuvent chaque jour étudier le caractère et flatter les faiblesses, que par une assemblée de man-

dataires impassibles et fortement déterminés à faire respecter l'équité ou dont quelques uns peut-être nourrissent en secret le désir et l'espérance de trouver les ministres coupables. Mais, d'un autre côté, quel ascendant puissant la volonté d'un roi n'exerce-t-elle pas sur la conduite d'un ministre, agent subordonné et dépendant par position, par devoir et par sentiment; et, dans l'intérêt propre du ministère, comme dans l'intérêt du prince et de la société tout entière, la constitution ne doit-elle pas du moins élever un rempart afin de protéger les ministres contre de fréquentes et dangereuses séductions? Montesquieu dit : « Comme celui qui exécute, ne peut exécuter mal sans avoir des conseillers méchants, et qui

haïssent les lois comme ministres, quoiqu'elles les favorisent comme hommes, ceux-ci doivent être recherchés et punis. » Suivant l'expression d'un pair de France, « la responsabilité ministérielle défend le prince contre le ministre, le ministre contre le prince, et la nation contre l'abus. »

Ce principe admis, que les ministres ne sont pas responsables seulement envers le roi, mais envers l'état, envers la société tout entière, il est contradictoire et inconséquent de subordonner la possibilité de leur mise en accusation à une autorisation quelconque de quelque autre agent du pouvoir exécutif. C'est là tout à la fois édifier et abattre, reconnaître et anéantir le principe. C'est du moins chercher à en éluder l'applica-

tion, et rappeler sur le roi tout le poids de la responsabilité, qui ne peut exister à son égard sans faire crouler le principal fondement du gouvernement (*). Il n'est pas présumable que le roi consente à l'autorisation, soit que lui-même ait fait exécuter par son ministre un acte arbitraire de sa propre volonté, soit que le ministre ait réussi à le circonvenir et à obtenir son approbation. Une telle incohérence entre le principe et son application ne peut subsister que sous un gouvernement qui tend d'une manière indirecte, mais visible, vers le despotisme; et l'on sait assez quels sont les imminents dangers attachés à la nature de ce funeste gouvernement.

(*) Voyez, ci-dessus, page 144.

Un autre moyen de rendre illusoire le principe de la responsabilité ministérielle, c'est de déclarer cette responsabilité solidaire. Une responsabilité de corps sera toujours chimérique ; car, indépendamment de l'influence qu'il est facile à ce corps d'exercer pour paralyser l'action de la justice, un tel système de solidarité choque évidemment la raison. Les peines en effet doivent être personnelles toutes les fois que les fautes le sont, c'est un principe incontestable de droit public : et jamais il ne sera juste ni même possible de condamner tout un ministère, pour les infractions et les crimes de l'un de ses membres. On conçoit à la rigueur que le prince puisse prendre l'engagement de ne jamais changer un ministre sans renvoyer en même

temps le ministère entier. Et encore est-il fort douteux qu'un semblable engagement reçût une longue exécution, par cela seul qu'il s'éloigne déja des règles d'une exacte équité, et que tout ce qui s'écarte de cette base ne peut guère manquer de tomber en désuétude. Mais, quant à l'application d'une peine, conséquence possible de l'observation du principe, il y aurait bien moins lieu encore d'y avoir confiance dans le cas de solidarité ; et l'on a dit avec raison : « Pour être efficace, la responsabilité doit être personnelle ; elle disparaît derrière les délibérations collectives ; on ne la saisit plus que difficilement quand elle se divise. Toutes les fois donc que vous substituerez la délibération de plusieurs à l'action et à l'autorité d'un homme res-

ponsable, vous diminuerez les garanties publiques. On ne conçoit pas la responsabilité individuelle d'un corps délibérant; elle ne peut évidemment atteindre que les ministres. En fait de responsabilité, plus elle est concentrée, et plus elle est réelle. » (E., p. 308; S., t. VIII, p. 52.)

D. Quelle distinction naturelle doit-on reconnaître entre les attributions du conseil d'état et les attributions du ministère? Et quelles conséquences faut-il en déduire?

R. Le conseil d'état peut être assimilé à l'esprit, à la pensée du gouvernement ou de l'autorité royale; les ministres sont les principaux membres de cette même autorité, spécialement chargés de l'exécution. Le conseil d'état et les mi-

nistres sont ce que leurs dénominations respectives indiquent qu'ils doivent être : le premier, un conseil ; les seconds, de simples administrateurs.

Ainsi, le conseil d'état participant à la délibération, doit agir collectivement, c'est-à-dire qu'un projet de loi conçu et rédigé par l'un de ses membres, doit être examiné, médité dans le conseil, avant d'être soumis à la discussion publique devant les chambres.

L'unité, principe moteur de l'exécution, doit se retrouver dans l'organisation du ministère, de telle sorte que chaque branche de l'administration, distincte de sa nature, soit confiée entre les mains d'un chef unique, responsable des faits de cette branche d'administration.

Le conseil sera donc composé d'hommes judicieux, mûris par l'étude et la méditation, d'une instruction variée et profonde; et le ministère, d'hommes actifs, essentiellement obéissants et soumis aux lois.

Les projets de ces lois seront présentés et soutenus dans les chambres par des conseillers d'état.

Les ministres n'y prendront aucune part; la nature de leurs fonctions et une foule de motifs s'y opposent.

La constitution du 5 fructidor an III, celle du 22 frimaire an VIII, le règlement du 5 nivôse de la même année, semblaient avoir adopté, en partie du moins, ce principe et ses justes conséquences. (E., p. 314; S., t. VIII, p. 88.)

D. Quelles sont donc les attributions du conseil d'état, et leur classification naturelle?

R. Si l'on veut que cette classification des attributions du conseil d'état ait pour base une distinction qui soit elle-même tirée de la nature des choses, elle motive et nécessite la division du conseil en trois sections ou comités. L'une, sous le titre de comité de législation, sera chargée de la conception, de la rédaction et discussion des projets de lois; l'autre, sous le titre de comité des ordonnances ou d'exécution, n'aura dans le cercle de ses attributions, que celles qui, se rattachant à l'exécution de lois déjà promulguées, auront pour objet la rédaction et l'examen de tous les règlements de détail et de pure exécution; la troisième, sous le

titre de comité du contentieux administratif, prononcera sur les difficultés et contestations, sur les conflits qui s'élèveront entre les agents de deux ou plusieurs parties de l'administration qui ne ressortissent pas d'un même ministère. (E., p. 321; S., t. VIII. p. 105.)

D. Quelles sont les attributions du ministère et leur classification?

R. La classification naturelle de ces attributions ne permet d'admettre que trois grands ministères; le ministère de l'intérieur, le ministère des relations extérieures, et le ministère du trésor public.

Ces trois grands ministères sont susceptibles d'être ensuite partagés chacun en différentes divisions principales ou sous-ministères, dont la direction sera

confiée à des sous-ministres ou sous-secrétaires d'état.

D'après cette classification, le ministère de l'intérieur réservera sous sa surveillance et proposition directe les nominations, les suspensions et révocations des sous-secrétaires d'état ressortissants de son ministère, des préfets, des sous-préfets, des maires; l'examen et l'approbation de leurs actes administratifs, les questions relatives à la division, à la statistique du territoire et de la population, et en général toutes celles qui ne se rattachent pas directement aux attributions particulières dévolues à chacun de ces sous-ministères.

Les divisions principales de ce ministère sont les sous-ministères, 1° de la religion ou des cultes; 2° de l'in-

struction publique; 3° de la justice; 4° de l'agriculture; 5° de l'industrie et du commerce; 6° des armées de terre; 7° des flottes et de la marine; 8° de la police; 9° des domaines, finances et contributions.

Le ministère des relations extérieures conservera sous sa surveillance et proposition directe les nominations, suspensions et révocations des sous-secrétaires d'état dépendants de son ministère, des ambassadeurs, des ministres plénipotentiaires, envoyés, résidents, consuls, et généralement de tous agents diplomatiques près des gouvernements étrangers.

Si les attributions des diverses parties ou divisions principales de ce ministère, correspondantes à celles du ministère de l'intérieur, ne sont pas assez étendues

pour que l'on en forme autant de sous-ministères, la même classification peut toujours servir de base à son organisation; seulement on ne fera de ses parties distinctes que de simples divisions ou directions confiées à la surveillance d'un chef qui ne sera pas promu au titre de sous-secrétaire d'état.

Le ministère du trésor conservera sous sa surveillance et proposition directe les nominations, suspensions et révocations des receveurs généraux et particuliers, des payeurs et autres agents et employés de cette branche d'administration.

Ce ministère réunira tous les éléments du budget général et annuel de l'état, en recettes et en dépenses; et il sera chargé de sa formation et de sa rédaction.

Le ministre secrétaire d'état réservera de même par-devers lui, sous son inspection immédiate et directe, ce travail important.

Il recevra tous les versements des sommes recouvrées, soit par le sous-ministère des domaines et finances dépendant du ministère de l'intérieur, soit par le sous-ministère ou la direction des domaines et finances dépendant du ministère des affaires étrangères.

Il opérera toutes les répartitions de fonds et tous les paiements dans les diverses branches de l'administration.

Ses autres attributions peuvent motiver trois directions principales : la direction des monnaies, la direction de l'amortissement, et la direction des re-